

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

KEHYSKUNTIEN ODOTUKSET HSL- JÄSENYYDELLE

TARKASTELUSSA KERAVA, KIRKKONUMMI, SIPOO,
SIUNTIO JA TUUSULA

Kunta- ja aluejohtaminen
Pro Gradu –työ
Lokakuu 2018
Ohjaaja: Arto Haveri

Sonja Julkunen

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen opintosuunta,
Pro Gradu –seminaari ja –tutkielma 2018, 40 op

JULKUNEN, SONJA: Kehyskuntien odotukset HSL-jäsenyydelle - Tarkastelussa Kerava,
Kirkkonummi, Sipoo, Siuntio ja Tuusula

Pro Gradu –tutkielma, 77 sivua + liitteet 4 sivua

Tutkielman ohjaaja: Arto Haveri

Toimeksiantaja: Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä, joukkoliikenneosasto

Lokakuu 2018

Asiasanat: kuntayhtymä, Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä, odotukset, kuntien välinen yhteistyö

Tutkielma käsittelee Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän jäsenkuntien odotuksia kuntayhtymän jäsenyydestä ja niiden toteutumista. Tutkimuksessa pyrittiin ottamaan selvää, mitkä asiat kuntayhtymän jäsenyydessä ovat onnistuneet odotusten mukaisesti ja mitä tulisi vielä kehittää. HSL on perustettu vuonna 2010 ja tällä hetkellä siihen kuuluu yhdeksän jäsenkuntaa. Koska HSL on tutkimuksessa käsitellyille kehyskunnille vapaaehtoinen kuntayhtymä, on jokaisella itsenäisen liittymispäätöksen tehneellä kunnalla ollut oletettavasti toiveita ja odotuksia jäsenyyden suhteen.

Kuntien yhteistyötä kuntayhtymässä määrittelee pitkälti kuntalaki. Yhteistyön etuja ja haasteita on tarkasteltu muun muassa institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehyksen kautta (institutional collective action). Yhteistyöhön ja sen onnistumiseen vaikuttavat monet eri tekijät, kuten yhteistyömalli, käytettävissä olevat resurssit ja aika, osapuolten välinen luottamus, yhteistyötä valmisteleva ja tekevä henkilöstö, toiminnan kustannukset sekä kuntien ominaispiirteet.

Kyseessä on laadullinen tutkimus. Tutkimuksen aineisto kerättiin lomakehaastatteluin ja teema-haastatteluin kehyskuntien luottamushenkilöiltä ja viranhaltijoilta. Lomakehaastattelut tehtiin maaliskuussa ja teemahaastattelut kesäkuussa 2018. Aineisto analysoitiin sisällönanalyysin keinoin.

Johtopäätöksinä voidaan todeta, että Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän toiminnassa on kehittämistä vielä kuntien erityispiirteiden huomioimisessa HSL:n toiminnassa ja liikenteen suunnittelussa. Liikennemuodoista erityisesti raideliikenne kaipaa vielä kehittämistä. Eniten odotuksia oli ollut HSL:n kustannuksista ja ne herättivät myös eniten mielipiteitä puolesta ja vastaan. Mahdollisuus vaikuttaa HSL:n toimintaan koettiin pieneksi.

Vastaajien mukaan HSL-alue nähdään yhtenä joukkoliikennealueena, jonka sisällä halutaan pystyä matkustamaan vaivattomasti yhdellä matkakortilla. Kuntayhtymän jäsenyyden myötä on onnistuttu jäsenkuntien alueella saavuttamaan joukkoliikenteen vakaa tila, jossa liikenteen toimivuuteen voidaan luottaa, mutta samalla joukkoliikennettä kehitetään jatkuvasti. HSL-jäsenyyden nähdään olevan koko HSL-alueelle merkittävä asia ja lisäävän kuntien vetovoimaa uusia asukkaita ja yrityksiä kohtaan. Yhteistyö kuntayhtymässä tuo jäsenkunnille esimerkiksi asiantuntijuutta, jota omasta organisaatiosta ei löydy. Kehyskunnat ovat innokkaita suuntaamaan yhteistyökuvioita pääkaupunki-seudun suuntaan, mutta samalla ollaan myös valmiita muodostamaan kehyskuntien yhteinen kanta, jos päätöksenteko alkaa olla pääkaupunkivetoista.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT	1
1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	3
1.3 TUTKIMUKSEN RAKENNE	4
2. KUNTIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ	6
2.1 KUNTA TOIMINTAYMPÄRISTÖNÄ	7
2.2 KUNTIEN VÄLISEN YHTEISTYÖN HISTORIAA	8
2.3 KUNTAYHTYMÄ KUNTIEN VÄLISEN YHTEISTYÖN MALLINA	10
3. NÄKÖKULMIA ALUEELLISEEN YHTEISTYÖHÖN	13
3.1 ALUEELLISEN YHTEISTYÖN LÄHTÖKOHDAT	13
3.2 YHTEISTYÖN TAVOITTEET JA SIIHEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT	14
3.3 INSTITUTIONAALISEN YHTEISTOIMINNAN VIITEKEHYS	17
4. HELSINGIN SEUDUN LIIKENNE -KUNTAYHTYMÄ JOUKKOLIIKENTEEEN JÄRJESTÄJÄNÄ	22
4.1 JOUKKOLIIKENTEEEN JÄRJESTÄMINEN	22
4.2 HELSINGIN SEUDUN LIIKENNE -KUNTAYHTYMÄ	25
4.2.1 Kuntayhtymän historiaa	25
4.2.2 Kuntayhtymän toiminta	27
4.2.3 Päätösvalta kuntayhtymässä	28
4.2.4 Tilaja-tuottaja-malli osana kuntayhtymän johtamista	29
5. KEHYSKUNTIEN ESITTELY	31
5.1 KERAVA	33
5.2 KIRKKONUMMI	34
5.3 SIPOO	35
5.4 SIUNTIO	36
5.5 TUUSULA	36
6. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	38
6.1 LAADULLINEN TUTKIMUS	38
6.2 AINEISTONKERUUMENETELMÄT	38
6.2.1 Lomakehaastattelu	39
6.2.2 Yksilöhaastattelu	40
6.3 AINEISTON ANALYYSIMENETELMÄT	42
7. KEHYSKUNTIEN ODOTUKSIA JA KOKEMUKSIA NIIDEN TOTEUTUMISESTA	44
7.1 KOHTI HSL-JÄSENYTTÄ	45
7.2 JOUKKOLIIKENNEYHTEYDET JA PALVELU	47
7.3 KUSTANNUKSET	49
7.4 YHTEISTYÖTÄ JA YHTEISIÄ SAAVUTUKSIA	50
7.5 KUNTIEN ERITYISPIIRTEIDEN HUOMIOIMINEN JA ERITYISTOIVEET	53
7.6 JOUKKOLIIKENTEEEN ROOLI KUNNAN VETOVOIMATEKIJÄNÄ	55
7.7 KUNNAT OSANA HSL:N TOIMINTAA	56
7.8 JOUKKOLIIKENTEEEN VAKAA TILA	58
7.9 UUSIA KUNTIA MUKAAN?	59
8. JOHTOPÄÄTÖKSET	62
9. LOPUKSI	70
9.1 TULOSTEN TARKASTELU	70
9.2 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUDEN ARVIOINTI	71

9.2 JATKOTUTKIMUSAIHEET	71
LÄHTEET.....	73
LIITTEET.....	78
SAATEVIESTI	78
LOMAKEHAASTATTELULOMAKE	79
TEEMAHAASTATTELURUNKO.....	81

KUVIOT

Kuvio 1: Kuntien lakisääteisten ja vapaaehtoisten kuljetuspalveluiden esittely

Kuvio 2: Liikennepalvelulain pääkäsitteet

Kuvio 3: Joukkoliikenteen järjestämismallit

Kuvio 4: Tutkimuksen kohdekunnat

Kuvio 5: HSL-alue vuoden 2018 alusta

Kuvio 6: Helsingin seutu sekä Siuntio

Kuvio 7: Lomakevastaajien edustamat kunnat

Kuvio 8: Lomakevastaajien taustatieto

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Kunnille on kuntalaissa määrätty melko raskas palveluvelvoite. Suomen yli kolmesataa kuntaa huolehtivat asukkaidensa hyvinvoinnista, alueen elinvoimaisuudesta ja järjestävät asukkailleen erilaisia palveluita. Kunnat ovat perinteisesti vastanneet lakisääteisten palveluiden tuottamisesta itse.

Viime vuosina kuntatalouden ylle on ilmestynyt mustia pilviä heikon taloudellisen suhdannetilanteen, verotulojen kasvun hidastumisen ja palveluiden lisääntyneen kysynnän vuoksi. Tämä on johtanut esimerkiksi henkilöstömenojen vähentämiseen. (Valtiovarainministeriö 2017a, 9, 16.) Sekä isot että pienet kunnat ovat joutuneet supistamaan omaa palvelutuotantoaan ja karsimaan niistä aiheutuvia kuluja. Koska kunnan ei ole kustannustehokasta tuottaa kaikkia palveluita itse, ovat ne alkaneet yhä enenevässä määrin tuottaa palveluita yhteistyönä muiden kuntien kanssa. Myös muualla maailmassa kuntien välinen yhteistyö on taloudellisesti heikkojen vuosien jälkeen nähty kustannustehokkaana ratkaisuna (Bel & Warner 2016, 110 & Blåka 2017, 1092).

Valtiovarainministeriön (2017b) Tulevaisuuden kunta -hankkeen muistion mukaan tulevaisuudessa kuntien välisen yhteistyön merkitys osana toimivaa ja itsenäistä kuntaa korostuu. Erilaiset yhteistyöjärjestelyt yleistyvät myös muilla sektoreilla kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Paine yhteistyön lisäämiselle on erityisesti yhdyskunta- ja ympäristöpalveluissa. Kaupunkiseuduilla alueellinen yhteistyö nousee yhä merkittävämpään asemaan ja ylittää kuntien hallinnolliset rajat. Valtiovarainministeriön mukaan uudistumiskykyisen kunnan määritelmä on, että se kehittää yhteistyötä ja toimintaa muiden kuntien kanssa. Yhteistyön kautta saatavat ajatukset ja uudet toimintamallit edesauttavat myös kunnan roolin, tehtävien ja omien toimintatapojen kehittymistä. (Valtiovarainministeriö 2017b, 28-30.)

Kuntalain (410/2015) kahdeksannessa luvussa säädetään erilaisista kuntien yhteistoiminnan muodoista. Yksi lakiin kirjattu yhteistyömuoto on kuntayhtymän perustaminen. Kuntayhtymässä kunnat tuottavat tarvittavat palvelut yhteistyönä. Kuntayhtymä perustetaan kuntien keskinäisellä perussopimuksella, jonka jokaisen jäsenkunnan valtuustot hyväksyvät. Kuntayhtymä hoitaa jäsenkuntiensa puolesta niitä tehtäviä, joita perussopimuksessa on määritelty. Kuntayhtymä nähdään yhtenä suosituimmista kuntien välisen yhteistyön muodoista. Tästä kertoo se, että niiden toiminnasta

on säädetty kuntalaissa kuntien yhteistoimintamuodoista eniten. (Kuntalaki 410/2015.) Kuntayhtymästä on tullut merkittävä organisaatiomalli myös ulkomailla. (Sørensen 2007, 2-3). Laissa on erikseen säädetty niistä kuntayhtymistä, joihin kuntien on pakko kuulua. Tällainen on esimerkiksi sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (Erikoissairaanhoitolaki 1062/1989).

Kuntien voi olla järkevää perustaa kuntayhtymiä myös vapaaehtoisten tehtävien toteuttamiseksi. Joukkoliikenteen järjestäminen on kuntien vapaaehtoinen, mutta tärkeä tehtävä. Joukkoliikenteen merkitys kasvaa erityisesti alueilla, joilla on paljon asukkaita, työmatkaliikennettä sekä sopivat etäisyydet naapurikuntiin ja kasvukeskuksiin (Vaismaa ym. 2017). Näillä seuduilla on tärkeää pystyä vaikuttamaan ihmisten liikkumistottumuksiin, jotta kaupungit säilyisivät jatkossakin toimivina ja turvallisina paikkoina asua ja elää. Toimiva joukkoliikenne voidaan nähdä myös kunnan vetovoimatekijänä ja keinona houkutella alueelle uusia asukkaita sekä yrityksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2007) on linjannut joukkoliikenteen tulevaisuutta Liikenne 2030-selvityksessään. Selvityksen mukaan koko liikennejärjestelmän kehittämiseksi tarvitaan vahvaa eri toimijoiden tavoitteellista yhteistyötä liikenteen hallinnon alan, kuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Kuntien ja valtion tulee ymmärtää, kuinka merkittävää liikennejärjestelmän kehittäminen ja sen hajautumisen pysäyttäminen on koko yhdyskuntarakenteelle. Joukkoliikenteen kehittämistyötä tuetaan tekemällä pitkän aikavälin seutukohtaisia kehittämisohjelmia, jotka edellyttävät myös kunnista lisäpanosta joukkoliikenteeseen. Joukkoliikenteellä on merkittävä rooli myös päästöjen vähentämisessä. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2007, 9-15, 35.)

Valtiovarainministeriön Tulevaisuuden kunta -hankkeen muistiossa mainitaan myös, että kuntien keskinäinen yhteistyö joukkoliikenteen järjestämisessä lisääntyy. (Valtiovarainministeriö 2017b, 29.) Pääkaupunkiseutu toimi tässä edelläkävijänä, kun vuonna 2010 Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava ja Kirkkonummi päättivät perustaa Helsingin seudun liikenne (HSL) –kuntayhtymän. HSL-kuntayhtymä vastaa jäsenkuntiensa alueella joukkoliikenteen suunnittelusta ja hankinnasta. Vuonna 2012 myös Sipoon kaupunki päätti liittyä HSL-kuntayhtymän jäseneksi. Viimeisimpänä vuoden 2018 alusta jäseniksi liittyivät vielä Tuusula ja Siuntio. HSL:n tavoitteena on houkutella uusia jäsenkuntia ja edelleen laajentaa yhteistä joukkoliikennealuetta. (Tietoa HSL-kuntayhtymästä 2017.)

Kuntayhtymien tavoitteena on tuottaa palvelut yhteistyönä ja saavuttaa sitä kautta etuja. Tyypillisimpiä etuja ovat palvelutuotannon tehokkuus ja taloudellisuus (Malinen, Anttiroiko, Haahtela, Siitonen 2012, 114). Samaan aikaan yksittäinen kunta kuitenkin menettää osittain

mahdollisuuden vaikuttaa palvelutuotantoon, kun päätösvalta siirtyy kuntayhtymälle (Mykkänen 2012, 17-18). Kuntien välisen yhteistyön onnistumista määrittävät monet erilaiset tekijät, jonka vuoksi etukäteen on mahdotonta ennustaa yhteistyön onnistumista. Yhteistyöhön vaikuttavat esimerkiksi toimijoiden välinen luottamus, yhteisen päämäärän löytyminen, henkilöstöresurssit ja ajankäytön mahdollisuudet (Ylitalo 2005, 16). Kuntayhtymä voi mahdollistaa kunnalle lisäresursseja kehittämistyöhön (Antila, Asikainen, Hietaharju & Pyykkölä, 2017, 27).

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän jäsenkunnat ovat keskenään hyvin erilaisia esimerkiksi asukasluvultaan ja pinta-alaltaan. Näiden lisäksi kunnilla on erilaiset mahdollisuudet panostaa joukkoliikenteeseen henkilöresursseja sekä päätösvalan määrä kuntayhtymän toimielimissä vaihtelee. Nämä tekijät voivat luoda kunnille erilaisia odotuksia siitä, mitä lisäarvoa kunta voi kuntayhtymän kautta saavuttaa ja millaisiin kunnan tarpeisiin kuntayhtymä voi vastata. Pääkaupunkiseudun kunnille kuntayhtymään kuulumisen on lain mukaan pakollista, mutta tämän tutkimuksen kehyskunnille vapaaehtoista, mikä voi osaltaan vaikuttaa odotuksiin (Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 829/2009).

Tulevaisuudessa yhteistyö joukkoliikenteessä on erityisen tärkeää, jotta kaupungistumisen jatkuessa asukkailla on edelleen mahdollisuus liikkua paikasta toiseen mahdollisimman sujuvasti ja nauttia viihtyisästä ympäristöstä. Sujuva liikkuminen vaatii alueellista yhteistyötä. Joukkoliikenteen kehittäminen vaatii päättäjiltä rohkeutta tehdä toisinaan nopeatkin päätöksiä. Kehitystyön on oltava jatkuvaa, jotta joukkoliikennejärjestelmä pysyy mukana ajan vaatimuksissa. (Vaismaa ym. 2017.)

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkimuksen on tarkoitus tuottaa tietoa HSL-kuntayhtymän jäseniksi liittyneiden kuntien odotuksista ja niiden toteutumisesta. Aihe työlle ja tutkimuskysymykset on saatu HSL:n joukkoliikenneosastolta toimeksiantona syyskuussa 2017. Tutkimus käsittelee viittä eri HSL:n jäsenkuntaa, joita kutsutaan tässä tutkimuksessa myös kehyskunniksi. Nämä kehyskunnat on valikoitu toimeksiantajan puolesta.

Jokaisella Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymään liittyneellä kunnalla on oletettavasti ollut odotuksia sen suhteen, mitä yhteistyö kuntayhtymässä tuo tullessaan. Tässä tutkimuksessa pureudutaan näihin odotuksiin ja siihen, kuinka ne ovat tähän mennessä toteutuneet. Aihe on ajankohtainen, sillä kuntien tekemä yhteistyö lisääntyy jatkuvasti erityisesti infrastruktuuripalve-

luissa. Suomessa on puhuttu maakuntaudistuksesta jo useamman vuoden ajan ja sen toteutuessa kunnat ovat taas uudenlaisen yhteistyön edessä. Jotta yhteistyö sujuisi jatkossakin, on hyvä välillä pysähtyä tarkastelemaan, mitä yhteistyön osapuolet ovat yhteistyöltä saavuttaneet ja ovatko he siihen tyytyväisiä.

Sekä kunnat että HSL-kuntayhtymä ovat tehneet aiemmin selvityksiä uusien jäsenkuntien liittymisestä, mutta ne ovat keskittyneet käytännön asioihin, kuten kulkuvälineiden reitteihin ja kustannuksiin. Sen sijaan jäsenkuntien edustajien kokemuksia jäsenyydestä ei ole aiemmin tutkittu. HSL:n pitkän aikavälin tavoitteena on saada kaikki Helsingin seudulla tiiviisti joukkoliikenne-yhteistyössä mukana olevat 14 kuntaa liittymään kuntayhtymän jäseniksi ja sitä kautta tarjota palveluitaan mahdollisimman laajalla alueella (HSL 2010, 12). Tällä hetkellä HSL:n jäseninä on yhdeksän kuntaa, joista kaksi liittyivät HSL:n jäseniksi vasta vuoden 2018 alussa.

Tutkimuksen on tarkoitus selvittää, millaisia HSL:n jäseniksi liittyneiden kuntien odotukset ovat olleet siinä vaiheessa, kun ne ovat päättäneet liittyä kuntayhtymän jäseneksi ja kuinka ne ovat kunnan oman näkemyksen mukaan toteutuneet tähän päivään mennessä. Tutkimuksen on tarkoitus tuottaa konkreettisia esimerkkejä odotuksista ja niiden toteutumisesta. Samalla se tarjoaa tietoa niille kunnille, jotka harkitsevat hakeutuvansa HSL:n jäseniksi. Tutkimus antaa HSL:lle tietoa millaisia asioita sen jäsenkunnat toivovat jäsenyydellä saavuttavansa, ja parantaa samalla HSL:n mahdollisuuksia vastata jäsenkuntien tarpeisiin entistäkin paremmin.

Tutkimuskysymyksiä on kaksi ja ne ovat

- **millaisia odotuksia kehyskunnilla on ollut HSL:n jäsenyydestä**
- **miten ne ovat toteutuneet?**

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rakenne mukailee perinteistä tieteellisen tutkimuksen esitystapaa. Johdantoluvussa käsitellään tutkimuksen taustat ja lähtökohdat. Samalla esitellään tutkimustehtävä ja käydään läpi tutkimuksen rakenne. Johdannon tarkoitus on johdattaa lukija aiheeseen ja esitellä, kuinka tutkimuskohde on valikoitunut ja miten se on rajattu.

Luvut kaksi, kolme, neljä, ja viisi esittelevät tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Luvussa kaksi esitellään kunnat toimintaympäristönä, paneudutaan kuntien väliseen yhteistyöhön ja sen historiaan sekä yhteistyön erilaisiin muotoihin. Luvussa kolme esitellään erilaisia näkökulmia yhteistyölle.

Luvussa neljä esitellään Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä, kerrotaan sen roolista joukkoliikenteen järjestäjänä, avataan sen historiaa 1960-luvulta nykypäivään ja kerrotaan kuntien ja luottamushenkilöiden mahdollisuuksista vaikuttaa kuntayhtymän toimintaan. Viides luku esittelee tutkimuksessa käsiteltävät kehyskunnat ja missä vaiheessa he ovat liittyneet HSL:n jäseniksi.

Kuudes luku käsittelee tutkimuksen toteuttamista, esittelee valitut tutkimusmenetelmät ja perustelee niiden valintaa. Luvussa käydään läpi myös aineiston keräämisen ja analysoinnin vaiheet. Luku seitsemän käsittää tutkimuksen aineiston analyysin ja tärkeimmät esille nousseet havainnot.

Luvussa kahdeksan käydään läpi tutkimuksessa esille nousseet asiat ja niistä vedettävät johtopäätökset. Samalla käydään läpi tutkimustuloksia suhteessa aiemmin tutkielmassa esiteltyyn teoriaan. Luvussa peilataan myös teoriaa ja aineistoa alussa esitettyihin tutkimusongelmiin ja -kysymyksiin. Lopuksi käydään läpi mahdolliset avaukset jatkotutkimuksia varten sekä tutkimukseen liittyvä kritiikki ja kerrotaan tutkimuksen herättämistä ajatuksista.

2. KUNTIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

Suomessa on kansainvälisesti vertaillen erityisen voimakas paine kuntien väliseen yhteistoimintaan ja alueelliseen uudelleen organisoitumiseen. Kuntien toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti erilaisten uudistusten, väestön ikääntymisen, lisääntyneiden tehtävien ja talouden nousu- ja laskusuhdanteiden vuoksi. Näiden jatkuvien muutosten vuoksi kunnat joutuvat aktiivisesti pohtimaan, kuinka kunnan hallinto järjestetään mahdollisimman tehokkaasti. Kuntien painiessa haasteidensa kanssa korostuu muiden kuntien kanssa tehtävän yhteistyön rooli aluekehitystyössä, yhdyskuntarakenteen suunnittelussa sekä palvelujen järjestämisessä. Suomessa kunnille on annettu hoidettavaksi sellaisia-kin tehtäviä, joita muut maat ovat antaneet hoidettavaksi seutu- tai aluetason organisaatioille. (Haveri 2004, 19-20.)

Kuntien lakisääteisellä yhteistoiminnalla tavoitellaan palvelutuotannon tehokkuuden ja vaikuttavuuden paranemista. Keinoina näiden saavuttamiseksi nähdään voimavarojen kokoaminen yhteen sekä suurtuotannon hyödyntäminen. Myös kuntien yhteinen edunvalvonta tai esimerkiksi matkailun tai elinkeinojen kehittäminen voivat olla kuntien välisen yhteistyön tarkoituksena. (Harjula & Prättälä 2015, 386-392.) Koska kuntien välisessä yhteistyössä korostuu taloudellisuusnäkökulma, seudullisuuden kannustinjärjestelmistä tehdyt päätökset kohdistuvat kuntien tulo- ja menotalouteen. 1990-luvun alun jälkeen esimerkiksi valtionosuusjärjestelmää on muutettu niin, että se lisää kuntien palvelutuotannon taloudellisuutta ja kannustaa kuntia tuottamaan palveluita yhteistyössä muiden kuntien kanssa. (Hirvonen 2002, 29-30.)

Kuntalain (410/2015) kahdeksas luku käsittelee kuntien yhteistoimintaa. Lain 49 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kuntien keskinäisellä julkisoikeudellisella sopimuksella määritellään kuntien välisen yhteistyön malli ja ehdot. Ennen tärkeiden ratkaisujen tekoa tulee kaikkia sopimusosapuolia kuulla. Julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoina mainitaan yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä kuntayhtymä. Näitä voidaan pitää yhteistyön virallisina muotoina. (Kuntalaki 410/2015.)

Huonona puolena kuntien välisessä yhteistyössä nähdään päätöksenteon hitaus. Hitautta aiheuttavat esimerkiksi kuntalain mukaiset otto- ja valitusoikeudet, joiden vuoksi päätösten lainvoimaa tulee odottaa useita viikkoja. Lisäksi määrätyt asiat tulee käsitellä kuntien omissa valtuustoissa tai hallituksissa, ja kuntien kokousaikataulut voivat poiketa paljonkin toisistaan. Päätöksenteon hitaus

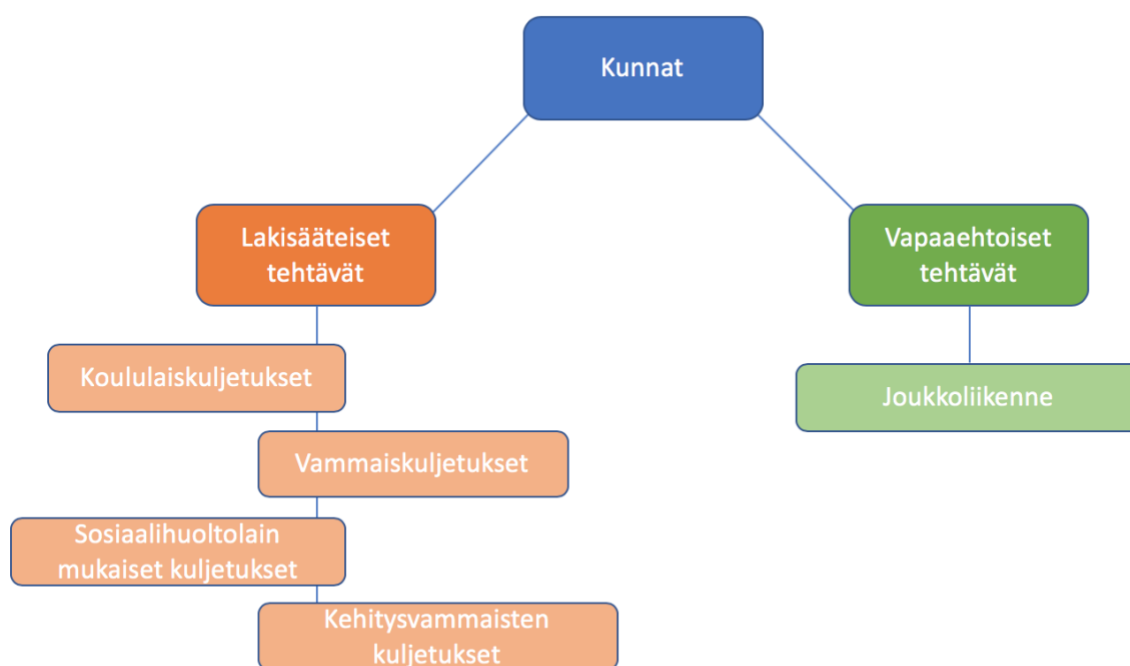
vaikuttaa eniten investointien tekoa, joissa vaaditaan usein nopeaa toteutusaikataulua. (Kaila, Paavilainen, Kojo, Penttilä, & Karhu 2006, 14.)

2.1 Kunta toimintaympäristönä

Suomessa on yli 300 kuntaa, jotka pyrkivät vastaamaan kuntalain niille asettamiin velvoitteisiin. Kuntien itsehallinto on turvattu perustuslaissa (731/1999). Kunnat ovat hyvin erilaisia kooltaan, asukasluvultaan sekä sijainniltaan, joten myös kuntien mahdollisuudet järjestää palveluita omien voimavarojen puitteissa vaihtelevat suuresti. Tällä hetkellä julkisen sektorin palveluita tarjoaa Suomessa vain kaksi tasoa: valtio ja kunnat. Pitkään vireillä ollut maakuntaudistus tulee toteutuessaan osaltaan muuttamaan tätä tilannetta.

Kuntien perustehtävänä on mahdollistaa asukkaidensa itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen kunnan toiminnassa. Kuntalain pyrkimyksenä on, että kuntien toiminta on suunnitelmallista sekä taloudellisesti kestävä. Kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Lisäksi kunnan tulee järjestää palvelut asukkailleen taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestäväällä tavalla. Palvelut on mahdollista järjestää itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla ne ostopalveluna. (Kuntalaki 410/2015.)

Kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittu kunnan- tai kaupunginvaltuusto, joka päättää kunnan asioista ja vastaa kunnan taloudesta ja toiminnasta. Valtuuston on myös huolehdittava siitä, että kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua kunnan toimintaan. Valtuuston keskuudestaan valitseman kunnan- tai kaupunginhallituksen tehtävänä on vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten täytäntöönpanosta. Kunnassa tulee olla valtuuston hyväksymä kuntastrategia, jossa linjataan kunnan talouden ja toiminnan pitkän aikavälin tavoitteista. Lisäksi kunnassa on oltava ainakin tarkastuslautakunta, joka valvoo valtuuston asettamien talouden ja hallinnon tavoitteiden toteutumista. Kunta voi halutessaan perustaa myös muita lautakuntia tai jaostoja. Kuntaa johtaa joko valtuuston valitsema kunnanjohtaja tai pormestari. (Kuntalaki 410/2015.)



Kuvio 1: Kuntien lakisääteisten ja vapaaehtoisten kuljetuspalveluiden esittely

Kunnilla on sekä laissa määrättyjä tehtäviä että tehtäviä, joiden toteuttaminen on vapaaehtoista. Kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää kaikkien kuntalaisten käytettävissä olevaa joukkoliikennettä. Sen sijaan lain mukaan kunnan tulee järjestää kuviossa yksi esitelty perusopetukseen liittyvät koululaiskuljetukset (Perusopetuslaki 628/1998) vammaisten liikkumiseen liittyvät kuljetukset (Vammaispalvelulaki 380/1987) sekä sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) mukaiset kuljetukset. Vaikka kunnilla on valtava määrä pelkästään lakisääteisiä tehtäviä, lähes kaikki kunnat ovat joukkoliikenteen vapaaehtoisuudesta huolimatta osallistuneet sen järjestämiseen tai tukemiseen.

2.2 Kuntien välisen yhteistyön historiaa

Vaikka suomalaisen kuntajärjestelmän kivijalkana on kunnan itsehallinto, ovat kuntapäätäjät oivaltaneet jo vuosikymmeniä sitten, ettei yksiportainen kuntajärjestelmä ole mahdollinen eikä kunta kykene millään hoitaa kaikkia sille laissa määrättyjä tehtäviä itse. Samalla on ymmärretty, että yhteistyötä tekemällä saavutetaan enemmän kuin yksin. Yhteistyöllä kunnat tavoittelevat laadukkaita

palveluita tehokkaasti tuotettuna. Sen avulla voidaan turvata kunnan keskeiset palvelut. Yhteistyö voi olla myös kunnan keino yrittää säilyttää kunta itsenäisenä. (Mykkänen 2012, 15.)

Kuntien välisen yhteistyön voidaan nähdä kuuluneen alusta alkaen kiinteäksi osaksi kunnallishallinnon järjestelmää. 1800-luvun loppupuolella kunnat tekivät ensimmäisiä sopimuksia kuntien välisistä yhtymistä, joihin palkattiin lääkäreitä työskentelemään samaan aikaan useammassa kunnassa. Ensimmäistä kertaa kuntien yhteistoiminnasta säädettiin vuoden 1865 maalaiskuntia koskeneessa asetuksessa. (Nyholm 2008, 68.) 1930- ja 1940-luvuilta lähtien kuntien yhteistyö on muistuttanut nykymuotoista yhteistyötä. Yhteistyötä harjoitettiin aluksi koulutuksen ja terveydenhuollon aloilla kuntainliitoissa ja myöhemmin kuntayhtymissä. (Airaksinen 2009, 22-24.)

1990-luvun puolivälistä lähtien kuntien välinen yhteistyö oli yleistynyt jo niin, että sitä tehtiin jollain tasolla lähes jokaisessa kunnassa. Kannustimina yhteistyölle olivat uusi kuntalaki ja siihen kirjatut entistä joustavammat säädökset yhteistyöstä sekä valtion yhteistyötä edistävät toimenpiteet, kuten erilaiset ministeriöiden koordinoimat hankkeet. 1990-luvulta lähtien yhteistyö muun julkisen sektorin kanssa on lisääntynyt huomattavasti. Yhteistyöhön panostaminen on lähtenyt pääasiassa kunnista itsestään heidän havaittuaan yhteistyön merkityksen. Useissa tutkimuksissa on todettu, että kunnat näkevät yhteistyön olevan merkityksellistä myös tulevaisuudessa. (Nyholm 2008, 70-73.)

Kuntien välisen seudullisen yhteistyön trendi alkoi kasvaa 1990-luvulta lähtien. Seuduksi määritellään julkishallinnon, yksityisen sektorin toimijoiden sekä useiden kuntien muodostama alue, jolla asutaan, käydään töissä, tarjotaan palveluita ja jonka sisällä kuntalaiset, järjestöt ja yritykset toimivat kuntien rajapyykeistä riippumatta. Seutuyhteistyö vakiintui 1990-luvun puolivälissä kuntien yhteistyötä kuvaavaksi yleiseksi käsitteeksi. 1990-luvun alkupuolella vapaaehtoinen seutukunnallinen yhteistyö piti sisällään enimmäkseen yhteisvirkoja, edunvalvontaa, ohjelmatyötä ja elinkeinopoliittista yhteistyötä. Toimintaympäristön muuttuessa ja talouden kiristyessä seudullisesta yhteistyöstä tuli yhteistyömuodoista houkuttelevin vaihtoehto, jolla pyrittiin vastaamaan kasvavien lakisääteisten tehtävien, heikkenevän taloudellisen tilanteen ja Euroopan Unioniin liittymisen haasteisiin. Lisäksi yhteistyö nähtiin vaihtoehtona ristiriitoja herättäneille kuntaliitoksille. (Nyholm 2008, 71-73.)

2000-luvulta alkaen kunnat ovat hoitaneet useita tehtäviään seudullisesti yhteistyönä. Yhteistyö on ulottunut erityisesti hallintopalveluihin kuten taloushallintoon sekä infrastruktuuripalveluihin kuten katujen ja teiden kunnossapitoon ja ruokahuoltoon. Myös tietoteknisiä järjestelmiä ja

kirjastopalveluita on luotu kuntien yhteistyönä. Vaikka yhteistyö alkoi 2000-luvun alkupuolella lisääntyä voimakkaasti, sen suosio ei ole lisääntynyt samaa tahtia. Syyksi nähdään se, että tutkimusten mukaan käytännön yhteistyö alkoi näyttäytyä vaikeana valtion tarjoamista kannustimista huolimatta. (Nyholm 2008, 72-73.)

2.3 Kuntayhtymä kuntien välisen yhteistyön mallina

Mykkänen (2012, 14) kuvailee kuntayhtymiä olennaiseksi osaksi suomalaisen kuntahistorian menestystarinaa. Kuntayhtymä on varsin yleinen kuntien yhteistyörakenne (Airaksinen 2004, 106). Ne ovat mahdollistaneet ison osan kuntalaisten peruspalveluista sekä välttämättömistä erikoispalveluista. Kuntayhtymät ovat olleet keino säästää kustannuksissa, mikä onkin varmasti ollut yksi niiden perimmäinen tarkoitus: jokainen kunta ei järjestä palvelua omalla tahollaan, vaan yksi kuntayhtymä järjestää saman palvelun useammalle kunnalle. Samalla on säästetty rakentamis- ja hankintakustannuksissa. Kuntayhtymiä voidaan pitää yhtenä merkittävimmistä kuntayhteistyön muodoista jo siksi, että suurin osa kuntalakiin kirjatusta säännöksistä kuntien yhteistyölle koskee nimenomaan kuntayhtymiä. (Mykkänen 2012, 14.)

Kuntayhtymiä kutsuttiin ennen vuotta 1993 kuntainliitoiksi. Kuntainliittojen huippuvuosi oli vuonna 1975, jolloin niitä oli 395 kappaletta (Mykkänen 2012, 12-15). Kun kuntalakiin tehtiin osittaisuudistus vuonna 1993, tärkeitä uudistuksen periaatteita olivat jäsenkuntien päätösvalan lisääminen sekä vapaus ja joustavuus hallinnon järjestämisessä. Koska kuntien määrä on kuntaliitosten myötä vähentynyt 2000-luvulla, samoin on käynyt myös kuntayhtymille. Vuoden 2013 lopussa kuntayhtymiä oli jäljellä 155 kappaletta. (Harjula & Prättälä 2015, 407.) Kunta-alan työntekijöistä vajaa kolmannes työskentelee kuntayhtymissä. Suurin kuntayhtymä ja samalla Suomen toiseksi suurin työnantaja on Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri. (Mykkänen 2012, 12-15.)

Kuntien on pakko kuulua tiettyihin kuntayhtymiin. Näiden kuntayhtymien toiminta-alueet eivät vastaa toisiaan, sillä kuntayhtymäsäännöksillä ei olla haluttu puuttua erityislakien nojalla määräytyvään aluejaotteluun. (Harjula & Prättälä 2015, 409.) Pakollisia kuntayhtymiä ovat sairaanhoitopiirit sekä maakuntien liitot. Muiden kuntayhtymien jäsenyys on vapaaehtoista. Tavallisimpia vapaaehtoisia kuntayhtymiä ovat koulutuskuntayhtymät. Muita yleisiä kuntayhtymiä ovat energiaan, kuten sähköön ja veteen sekä jätehuoltoon liittyvät kuntayhtymät. (Mykkänen 2012, 14.)

Kuntayhtymä on erillinen oikeushenkilö, joka perustetaan kuntayhtymän perussopimuksella (Harjula & Prättälä 2015, 388-389). Kunta voi antaa kuntayhtymälle järjestämisvastuun niin kunnan lakisääteisestä kuin vapaaehtoisesta tehtävästä. Järjestämisvastuun siirryttyä kunnalta kuntayhtymälle, vastaa se järjestettävän palvelun yhdenvertaisesta saavutettavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, valvonnasta sekä viranomaiselle laissa määrätyn toimivallan käyttämisestä. Palvelutehtävän rahoittaminen jää edelleen kunnan vastuulle. (Kuntalaki 410/2015.)

Kuntalain 55 §:n mukaan kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä perussopimuksella, joka hyväksytetään kuntien valtuustoissa. Perustettavan kuntayhtymän nimessä tulee esiintyä sana kuntayhtymä. Perussopimuksessa tulee sopia muun muassa kuntayhtymän nimestä, kotipaikasta ja jäsenkunnista, järjestämisvastuun siirtymisestä, toimielimistä ja niiden työnjaosta sekä toimielinten jäsenten lukumääristä. Kuntayhtymä on oikeushenkilö, joten sillä on oikeus tehdä sitoumuksia ja käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa sekä muussa viranomaisessa. (Kuntalaki 410/2015.)

Vaikka kuntayhtymät nähdään tärkeänä osana kuntajärjestelmän toimivuutta, ei niitä ole aina pidetty pelkästään positiivisena asiana. Kritiikkiä on esitetty jo 1950-luvulta lähtien kuntainliitoja kohtaan ja kritiikki on ollut samantyylistä kuin tänäkin päivänä. Kuntayhtymät koetaan byrokraattisina ja raskaina organisaatioina, joiden päätöksenteko on hidasta. Kuntayhtymän toimintaa hidastavat samat tekijät kuin kunnan päätöksentekoakin, eli se että päätöksistä on mahdollista valittaa ja valitusprosessi voi eri oikeusasteissa kestää useamman vuoden. Byrokraattisuuden lisäksi kritiikkiä on annettu myös koko kuntayhtymäjärjestelmän hajanaisuudesta. (Airaksinen 2004, 108.) Kuntapäättäjät ovat kritisoineet sitä, että päätöksenteon koetaan kuntayhtymässä karkaavan kauas, vaikka päätöksentekijöinä ovat edelleen jäsenkuntien edustajat. Edustus voi kuitenkin vaihdella kuntakoon mukaan ja näin ollen pienet kunnat voivat kokea päätösvallan karkaavan erityisen kauas. (Mykkänen 2012, 14-19.)

Taloudellisesti heikossa tilanteessa kuntayhtymien budjettia on ollut helpompi leikata kuin kunnan omaa. Samoin syyttävä sormi on ollut helppo kääntää kuntayhtymän suuntaan. Kuntayhtymässä asioista päättämässä on useita kuntia, joilla on erilaisia intressejä. Päätös on yleensä lopulta kompromissi, joka ei aina miellytä kaikkia. (Mykkänen 2012, 14-19.) Kuntayhtymän vahvoina puolina on Airaksisen (2004, 108) mukaan pidetty korkeaa sitoutumista päätöksentekotilanteissa, kustannustehokkuutta sekä vahvaa roolia päätöksentekijäorganisaationa.

Luottamuksen saavuttaminen kuntayhtymän jäsenten kesken on toiminnan perusedellytys. Epäluottamus aiheuttaa helposti paitsi eripuraa, myös tunteen, etteivät kaikkien jäsenkuntien mielipiteet paina päätöksenteossa yhtä paljon. Muutoksen tekeminen on epäluottamuksen ympäristössä vaikeaa. Tärkeä luottamuksen luonnin elementti on keskustelu ja tiedonkulku jäsenkuntien ja yhtymän välillä. Kuntayhtymän sekä jäsenkuntien tulee keskustella avoimesti ja luoda selkeät tavoitteet kuntayhtymälle, jotta kaikki voivat omalla panoksellaan auttaa niiden saavuttamisessa. (Airaksinen 2012, 25-26 & Lindén 2012, 66.)

3. NÄKÖKULMIA ALUEELLISEEN YHTEISTYÖHÖN

3.1 Alueellisen yhteistyön lähtökohdat

Alueella tapahtuvaa yhteistyötä määrittelevät monet taustatekijät. Ne vaikuttavat olennaisesti yhteistyön mahdollisuuksiin onnistua. Kuntien välisessä yhteistyössä törmäyskurssilla ovat vanhat ja lujat identiteetit, erilaiset toimintakulttuurit, taloudelliset resurssit ja yhteistyötä tekevä henkilöstö. Myöskään yhteistyön määrittely käsitteenä ei ole aivan yksinkertaista. Yhteistyöllä on paljon rinnakkaisia ja päällekkäisiä käsitteitä. Käsitteissä painotetaan eri tavalla esimerkiksi vuoro-vaikutusta, yhdessä työskentelyä, organisaation rakenteen ja hallinnon merkitystä, yhteisen tavoitteen merkitystä sekä yhteisiä pelisääntöjä. Yhteistyön tarkoituksena on yhdessä tehden ja kommunikoiden saavuttaa yhteinen päämäärä tai ratkaista yhteinen ongelma. Lähtökohtana on organisaatioiden välinen riippuvuus ja sen tunnistaminen. (Ylitalo 2005, 16.)

Yhteistyö nähdään prosessina, jonka aluksi tunnistetaan ongelma, määritellään haluttu suunta ja rakennetaan lopuksi yhteistyömalli, jonka avulla ongelma on ratkaistavissa (Ylitalo 2005, 16). Yhteistyön käynnistysvaiheessa etsitään yhteisiä toimintatapoja. Tällöin yhteistyöksi riittää verkostoituminen ilman raskasta byrokraattista rakennetta. Seuraavaksi on tärkeää luoda luottamuksellinen suhde avainhenkilöiden välille, jotta yhteistyön on mahdollista kehittyä pidemmälle. Jos yhteistyölle nähdään olevan tarvetta, tulee seuraavana aiheelliseksi pohtia raskaampien organisaatorakenteiden perustamista. Nämä rakenteet vaikeuttavat yhteistyötä, sillä toimijoiden välille tulee monimutkaisempia asioita päätettäväksi. Tässä vaiheessa verkostomaisesta yhteistyöstä siirrytäänkin usein kohti virallisia organisaatorakenteita. (Haveri 2004, 32-33.)

Lähtökohtina onnistuneelle yhteistyölle nähdään osapuolten väliset toimivat suhteet, luottamus, sitoutuminen, yhteiset arvot, toisten hyväksyminen ja yhteisen hyödyn tunnistaminen. Yhteistyötä voivat hidastaa maantieteelliset etäisyydet, osapuolten määrittävä asenne, oman edun tavoittelu ohi yhteisten etujen sekä eturistiriidat. Yhteistyön onnistumiseen vaikuttaa olennaisesti se, onko organisaatio valmis muuttamaan omia toimintatapojaan tai -kulttuuriaan yhteisen hyvän saavuttamiseksi. Lopputulokseen pääsemistä vaikeuttaa myös se, jos organisaation sisällä on muutosta vastustavia tahoja. Koska yhteistyötä tekevät ihmiset, ovat heidän tietonsa, taitonsa, asenteensa ja kykynsä tehdä yhteistyötä avainasemassa. (Ylitalo 2005, 16-18.)

3.2 Yhteistyön tavoitteet ja siihen vaikuttavat tekijät

Kuntien välisellä yhteistyöllä tavoitellaan etuja, jotka voidaan jakaa neljään luokkaan. Nämä luokat ovat kustannusvaikutukset, laatuvaikutukset, henkilöstövaikutukset sekä kunnalliseen demokratiaan liittyvät vaikutukset. Yhteistyön avulla rakentuva suurempi yksikkö koko voi tuoda myös mittakaavaetuja. Infrastruktuuriin liittyvissä palveluissa, kuten joukkoliikenteessä mittakaavaedut ovat yleensä merkittäviä. Merkittävyys kasvaa kunnan koon pientyessä. Yhteistyötä tehdään yleensä mallilla, joka ei lähtökohtaisesti ole minkään jäsenkunnan olemassa oleva toimintatapa. (Malinen ym. 2012, 110-112.) Tilaa- ja tuottaja-mallilla tuotetun joukkoliikenteen transaktiokustannukset ovat melko pienet, sillä tilaa- ja ei omista joukkoliikennekalustoa, vaan valittu tuottaja.

Yhteistyön kustannusten arvioidaan olevan julkisella sektorilla korkeampia verrattuna yksityiseen sektoriin. Tämä selittyy julkisen sektorin yhteistyön poliittisesta luonteesta ja toimintaa ohjaavasta lainsäädännöstä. (Adelaja, Gibson & Racevskis 2010, 271-272.) Yhteistyön kustannukset usein aliarvioidaan, sillä mukaan ei lasketa esimerkiksi yhteistyön tekemiseen tarvittavaa aikaa omasta työajasta. Sen sijaan yhteistyön edut yliarvioidaan. Jos kuntien palvelut on jo alun perin järjestetty tehokkaasti, ei toivottuja kustannussäästöjä välttämättä synny. (Malinen ym. 2012, 114.)

Kuntien tulee huolehtia, että vaikka yhteistyöllä saavutettaisiin kustannussäästöjä, tulee toimintaa silti edelleen kehittää ja pitää kiinni alhaisemmista kustannuksista. Kokonaistehokkuuden mittaamista vaikeuttavat muun muassa kuntien erilaiset kirjanpitoikäytännöt ja erilaiset palvelut. (Malinen ym. 2012, 114.) Kustannussäästöihin vaikuttaa myös se, paljonko yhteistyön osapuolet ohjaavat toimijoita säästämään. Todellisten säästöjen saamiseksi tulee painottaa pitkän aikavälin säästöjen löytämistä. (Adelaja ym. 2010, 277.)

Hirvonen (2002, 7-8) korostaa, että kustannusvaikutuksiin liittyvien odotusten lisäksi tulisi yhteistyön etuina huomioida myös vuorovaikutuksessa saatavat edut. Tällaisia ovat esimerkiksi mahdollisuus oppia uutta, erikoistua tiettyyn asiaan, jakaa työtaakkaa muiden toimijoiden kanssa ja tasata kapasiteettia. Yhteistyömalli voidaankin nähdä samalla paikkana ideoita uutta ja siirtää eri osapuolten hyviä käytänteitä myös muiden käyttöön. (Hirvonen 2002, 7-8, 58.)

Yhteistyökuviossa on lähtökohtaisesti kyse siitä, että kunnat tekevät yhteisen kompromissin. Yhdessä tuotetusta palvelusta huolimatta myös kuntakohtaisten erityispalveluiden tuottamisen tulisi olla

mahdollista. Palvelutehokkuus kärsii, jos jokaiselle kunnalle tuotetaan samaa keskimääräistä palvelua. (Malinen ym. 2012, 113.)

Ylitalon (2005, 19-20) mukaan alueellinen yhteistyö on herättänyt kunnissa odotuksia mutta myös pelkoja. Keskeisimmät uhkakuvat liittyvät itsenäisyyden menettämiseen sekä demokratiavajeeseen. Kunnissa ymmärretään yhteistyön merkitys ja kuntien tarve uudistua, mutta yhteistyön halutaan olevan lähtökohtaisesti vapaaehtoista. Kunnissa halutaan pitää kiinni rahoitukseen liittyvästä päätöksenteosta. Yhtenä yhteistyömallien suurimmista haasteista Ylitalo näkeekin jäsenkuntien määräysvallan ja demokraattisen päätöksenteon välillä tasapainottelun. (Ylitalo 2005, 16-18.)

Yhteistyön onnistumiseen vaikuttavat eri toimijoiden osallistuminen, vaihtuvuus ja ajankäytön mahdollisuudet. Avainhenkilön vaihtuminen kunnan johdossa tai esimerkiksi valtuustokauden loppumisen vuoksi voivat vaikuttaa merkittävästi yhteistyöhön. Luottamushenkilöiden ajankäyttöön vaikuttaa se, että he hoitavat luottamustoimiaan usein vapaa-ajalla, jolloin aikaa voi olla rajallisesti käytettävissä. Se voi aiheuttaa sen, että käytettävissä oleva aika hyödynnetään oman kunnan asioiden hoitoon alueellisten asioiden jäädessä taka-alalle. Pienillä kunnilla ei ole välttämättä omilla resursseilla mahdollisuutta kehittää toimintaa ja palveluita, mutta yhteistyöorganisaation kautta se on mahdollista. (Ylitalo 2005, 20-21.)

Ajankäytössä tulisi myös huomioida, että yhteistyöhön ei pakoteta liian nopeasti. Silloin tärkeä suunnittelutyö ja tutustumisvaihe voi jäädä liian lyhyeksi. Pienten kuntien henkilökunnalla ei välttämättä ole vielä osaamista suurten yhteistyökuvioiden suunnittelusta, joka entisestään hidastaa työskentelyä. Suunnittelutyöhön osallistuvien määrää on myös hyvä miettiä: joukko ei osaa olla liian iso, jolloin asiat eivät etene, muttei liian pienikään, jotta kaikkien osapuolten ääni saadaan kuuluviin. (Lackey, Freshwater & Rupasingha 2002, 150.)

Tietyt tekijät vaikuttavat siihen, millaiset kunnat tekevät yhteistyötä ja minkälaisen palveluiden ympärillä. Adelaja ym. (2010, 276) toteavat, että kokonsa ja profiilinsa puolesta tasavertaiset kunnat päätyvät todennäköisemmin tekemään yhteistyötä. Kunnan organisaatorakenteella voi myös olla vaikutusta yhteistyöhalukkuuteen (Krueger & McGuire 2005, 27). LeRouxin ja Carrin (2007, 344-347) mukaan paikallishallinnon empiiriset tutkimukset viittaavat siihen, että yhteistyön syntyyn vaikuttavat tekijät voidaan jakaa neljään ryhmään: paikallistalouteen liittyviin tekijöihin, alueyhteisöjen piirteisiin, demografisiin piirteisiin sekä suunnittelu- ja politiikkaverkostojen vaikutuksiin.

Jos paikallisilla tekijöillä, kuten kunnilla ei ole riittävästi resursseja nykyisten palvelutarpeiden tyydyttämiseksi tai tarvittavien infrastruktuurihankkeiden toteuttamiseksi, on se todennäköisemmin kiinnostunut yhteistyöstä naapurikuntien kanssa. Alhaisen tulotason alueilla julkisilla palveluilla on usein vauraampia alueita enemmän käyttäjiä, mikä voi myös lisätä halukkuutta yhteistyöhön ja siitä saataviin kustannussäästöihin. Vauraammilla alueilla on mahdollisuus tuottaa tarvittavat palvelut itse ja hoitaa myös niihin liittyvät investoinnit. (LeRoux & Carr 2007, 344-347.) Myös valtion voi kannustaa alueelliseen yhteistyöhön vaatimalla paikallisten toimijoiden yhteistyötä ja osallistumista hankkeeseen rahoituksen saamisen ehtona (Krueger & McGuire 2005, 16-17).

Aiemmat ja nykyiset suhteet ja sosiaalisen pääoman aste ovat tärkeitä tekijöitä yhteistyöhankkeiden syntymisessä. Kuntien välinen aiempi yhteistyö sekä toimijoiden tunteminen entuudestaan helpottavat uudenlaisen yhteistyön syntyä alueelle. Sosiaalisen pääoman määrä vaikuttaa positiivisesti paikallisen yhteistyön tasoon. (Lackey ym. 2002, 149.)

Nopea väestönkasvu voi aiheuttaa sen, että kunnan tarvitsee pikaisesti tuottaa palvelua aiempaa enemmän. Vastaavasti väestökadon seurauksena palveluiden tarve voi vähentyä huomattavasti, jolloin palvelutuotanto voi olla huomattavasti kalliimpaa, kuin mihin on jäljellä olevalla veropohjalla varaa. Vaikutusta on myös sillä, onko alueen väestö jakautunut tasaisesti ympäri kuntaa vai keskittynyt tietyille alueille, joille palvelut on helpompi tuottaa keskitetysti. Myös asukkaiden ikärakenne sekä esimerkiksi maahanmuuttajien suuri määrä saattaa vaikuttaa palveluiden tarpeeseen. (LeRoux & Carr 2007, 348.) Äkkinäiset muutokset väestöpohjassa voivat motivoida kuntia etsimään kehittämään ja omaksumaan uusia toimintatapoja (Lackey ym. 2002, 150).

Maailmalla alueellisen palvelutuotannossa käytettävät yhteistyömallit vaihtelevat alueittain. Muut pohjoismaat sekä Etelä-Euroopan maat ovat Suomen tapaan omaksuneet yhteistyömalleista kuntien yhteiset yhtiö ja erilaiset hallinnolliset organisaatiot. (Bel & Warner 2014, 53-54, 61.) Jätteiden lajittelu sekä veden- ja sähkönjakelu ovat yleisimpiä palveluita, joita muissa maissa tuotetaan kuntien välisenä yhteistyönä (Sørensen 2007, 14). Valtiovarainministeriön mukaan nämä ovat niitä palveluita, joita tulisi myös Suomessa tuottaa jatkossa vielä nykyistä laajemmin yhteistyönä (Valtiovarainministeriö 2017b, 28-30). Yhteistyömalli ja hallinnon organisointi voivat merkittävästi vaikuttaa yhteistyön onnistumiseen. Hajanaiset ja epäselvät omistussuhteet vaikeuttavat yhteistyön hallintaa ja voivat johtaa huonompiin tuloksiin. Sama pätee tehottomaan hallintoon. (Sørensen 2007, 14-15.)

Alueiden väliset paikalliset sopimukset ovat Euroopassa hyvin harvinaisia. Yhdysvalloissa sen sijaan alueiden väliset sopimukset ovat yleisempiä kuin palveluiden yhteistuotanto. Kiinnostavaa on se, että Yhdysvalloissa tehdään paljon enemmän epävirallista yhteistyötä kuin Euroopassa. Tämä selittyy sillä, että Yhdysvalloissa esimerkiksi poliisin valta rajoittuu yhden kunnan alueelle, kun taas Euroopassa poliisi voi käyttää valtaa useamman kunnan alueella. (Bel & Warner 2014, 53-54, viitattu Hulst and van Montfort 2007; Warner 2011.) Bel ja Warner (2014, 57) tuovat esille Fosterin (1997), Frugin (2002), Warnerin ja Hefetzin (2002) näkemyksen siitä, että Yhdysvalloissa monet tutkijat väittävät, että jos yhteistyöorganisaation jäsenyys on vapaaehtoista eikä organisaatiolla ole mahdollisuutta sanktioida tai valtaa verottaa, on sen kyky edistää yhteistyötä heikentynyt. Heikennystä tapahtuu erityisesti alueilla, jotka ovat heterogeenisiä ja joiden palvelutarve on eri alueen osien kesken samanlainen.

Blåka (2017, 1102-1103) havaitsi tutkiessaan palo- ja pelastustoiminnan järjestämistä, että kuntien välisessä yhteistyössä tuotetun palvelun kustannukset ovat pienemmät kuin kunnan omana palveluna tuottaman palvelun. Kuitenkin yhteistyön myönteinen vaikutus kustannuskehitykseen laskee, mitä enemmän kuntia on mukana yhteistyössä. Palo- ja pelastustoiminnan on luonteeltaan sellainen palvelu, joka on kannattavaa järjestää yhteistyössä muiden kuntien kanssa. (Blåka 2017, 1102-1103.)

3.3 Institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehys

Institutionaalisen yhteistoiminnan viitekehys (institutional collective action) tarkastelee kuntapoliitikkojen ja viranhaltijoiden näkemyksiä ja ajatuksia yhteistyön eduista ja haasteista. Viitekehyksessä painottuvat kunnan omien toimijoiden, näiden edun tavoittelun ja kuntien erityispiirteiden merkitys transaktiokustannusajattelussa. (Feiock 2009, 357.) Tätä viitekehystä voidaan soveltaa monenlaisiin poliittisiin ongelmiin, joissa paikalliset hallintoyksiköt pyrkivät saavuttamaan esimerkiksi kustannustehokkuutta yhteistyön avulla. Virka tai toimenkuva antaa työntekijälle oikeuden tehdä yhteistyötä ja päätöksen organisaation nimissä. Se, paljonko kukin yhteistyöelimen jäsen voi tehdä omalle organisaatiolleen strategisesti hyviä päätöksiä, riippuu yhteistyöhön osallistuvan henkilön kyvystä neuvotella ja ratkoa konflikteja. (Feiock 2013, 398-399.)

Feiock (2007, 48-53) mainitsee, että yhteistyöhön motivoivat julkisen sektorin yhteisten hyödyt sekä yksittäisen henkilön mahdolliset hyödyt. Yhteistyö tarjoaa mahdollisuuden edistää sekä henkilökohtaisia että institutionaalisia tavoitteita. Yhteistoimintaan ollaan valmiita sitoutumaan, jotta päästään pois mallista, jossa lukuiset pienet hallintoyksilöt kantavat tahoillaan vastuuta saman

palvelun tuottamisesta. Yhteistyöllä tavoitellaan tehokkuutta julkiselle sektorille. Andersen ja Pierre (2010, 219-226) tulkitsevat erityisesti kustannustehokkuuden ja suuruuden ekonomien lisäävän halukkuutta yhteistyöhön. Paikalliset hallintoyksiköt ovat liian pieniä saavuttaakseen tavoiteltua kustannustehokkuuden tasoa. Hyvin koordinoitu monitasoinen hallintorakenne voi lisätä kustannustehokkuutta, jos se onnistuu vastaamaan paikalliseen kysyntään. Feiock (2007, 48-53) mainitsee vielä, että mikäli yhteistä palvelutuotantoa ei saada koordinoitua siten, että se hyödyttää kaikkia yhteistyön osapuolia, voi se aiheuttaa tehokkuuden laskua.

Yhteistyöstä aiheutuneet kustannukset ovat heti konkreettisesti nähtävissä, mutta yhteistyöllä tavoitellut tulokset ja tehokkuus voivat olla havaittavissa vasta pidemmän ajan kuluttua (Andersen & Pierre 2010, 224). Se heikentää yhteistyön lähtökohtia. Erityisesti siitä syystä on tärkeää, että yhteistyön osapuolet ovat luottavaisia toisiaan kohtaan. Institutionaalisessa yhteistoiminnassa korostetaan neuvotteluiden tärkeyttä ja sitä, että jokaisen osallistujan tulee itse punnita, onko yhteistyöstä hyötyä omalle organisaatiolle. Yhteistyö vaatii sitoutumista ja jokaisen yhtä suurta panosta. (Feiock 2007, 48-53.)

Mitä vakavampi yhteisen organisaation ongelma on, sitä enemmän jokainen itsenäinen organisaatio hyötyy sen ratkaisemisesta ja sitä vakavammin yhteistyöhön suhtaudutaan. Erityisesti taloudellisten ongelmien ratkomiseen painottuvat yhteistyökuviot ennakoivat innokkaampaa osallistumista, sillä niiden ratkaisemisella on suuri vaikutus myös organisaation omaan toimintaan. (Feiock 2007, 48-53.) Luottamusta voivat heikentää ja yhteistyötä vaikeuttaa vapaamatkustajat. Vapaamatkustajia voi esiintyä aina kun yhteistyötä tehdään. Onkin tärkeää varmistaa, että jokainen yhteistyön osapuoli antaa yhtä suuren panoksen yhteiselle tekemiselle. (Andersen & Pierre 2010, 224.)

Institutionaalisessa yhteistoiminnassa saavutetut edut voidaan jakaa kahtia: kollektiivisiin ja selektiivisiin etuihin. Kollektiivisia etuja ovat esimerkiksi tehokkuus ja taloudellisuus. Yhteistyösopimukset tuottavat kollektiivista hyötyä yleensä parantamalla palvelun taloudellisuutta, tuottavuutta ja tehokkuutta. Selektiivisillä eduilla tarkoitetaan yhteistyön osallistuvan organisaation tai henkilön omia etuja, kuten oman uransa edistämistä. Poliitikko saattaa pyrkiä yhteistyön kautta saamaan laajempaa kannatusta ja näkyvyyttä mielipiteilleen. Viimeaikaiset tutkimukset väittävät, että johtajien ammatilliset valmiudet ja työllistymismahdollisuudet paranevat, kun he ovat mukana uusia innovaatioita toteuttavissa yhteistyökuvioissa. (Feiock 2008, 302-303.)

Selektiivisenä etuna kunnalle nähdään myös alhaisemmat kustannukset yhteistyöllä tehtävästä palvelusta, jolla on positiivinen vaikutus kunnan talouteen. Institutionaalisessa yhteistoiminnassa on havaittavissa myös selektiivisiä haittoja. Yhteistyössä yksittäisen jäsenen päätösvalta pienenee ja alueellinen koordinaatio lisääntyy. Näitä kutsutaan poliittisiksi kustannuksiksi, joita yhteistyöstä aiheutuu. (Feiock 2007, 49-51.)

Onnistunut institutionaalinen yhteistoiminta voi ratkaista monta asiaa, mutta yhteistyössä on aina omat riskinsä. Pelkkä yhteistyö ei aina onnistu pitämään yhteistyöelintä kasassa ja riskinä ovat yhteensopimattomuus, epäoikeudenmukaisuus sekä epäonnistuminen. Erilaisten toimintamuotojen ja toiveiden yhteensovittaminen voi olla haastavaa ja vaatia kompromisseja. On eri asia, joutuuko yksi toimija tekemään kompromissin kaikessa vai joustavatko kaikki vähän. Kuntia voidaan kohdella eri tavalla esimerkiksi kuntakoon mukaan. Yhteistyössä on aina epäonnistumisen riski. Silloin tulee miettiä, haluavatko yhteistyötahot yrittää uudelleen vai onko yhteistyöstä parempi luopua ja jokaisen järjestää palvelu omana palvelutuotantona. (Feiock 2013, 405-406.)

Feiock (2008, 302-303) katsoo, että kuntien näkemykset ja kokemukset yhteistyön hyödyistä sekä kustannuksista riippuvat neljästä eri kontekstisidonnaisesta tekijästä. Nämä voivat joko edistää tai vaikeuttaa yhteistyön syntyä. Nämä neljä tekijää ovat palveluiden ja tavaroiden ominaispiirteet, kuntien ominaispiirteet, poliittiset instituutiot ja yhteistyöverkoston rakenne. (Feiock 2008, 302-303.)

Ensimmäinen tekijä, palveluiden ja tavaroiden ominaispiirteet, vaikuttavat merkittävästi yhteistyöstä aiheutuviin transaktiokustannuksiin. Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan yhteistyön valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia, kuten neuvottelumatkoja. Transaktiokustannusten kasvua aiheuttaa esimerkiksi se, että tuotettavaa palvelua on vaikea mitata tai niihin liittyy kalliita investointeja. Palvelun mittaamisvaikeudet lisäävät myös seurantakustannuksia. (Feiock 2008, 302-303.) Adelaja ym. (2010, 267) korostavat, että transaktiokustannusten kohdalla tulee huomioida aikaulottuvuus, sillä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä kustannukset voivat merkittävästi vaihdella. Lisäksi transaktiokustannuksia on vaikea arvioida. Alhaiset transaktiokustannukset ovat edellytys sille, että yhteistyö ylipäättään nähdään hyödyllisenä (Bel & Warner 2014, 58).

Jos yhteistyötä varten joudutaan tekemään yhteisiä investointeja, aiheuttaa se riippuvuutta kuntien välille. Investoinnit ovat usein suurempia, kuin mitä yksittäisellä kunnalla olisi yksin varaa, mutta ilman investointia yhteistyötä ei voida tehdä. Investoinnin ollessa suurempi kuin mitä oman kunnan tarpeet ovat, joutuu investoinnin tehnyt kunta miettimään, voiko tulevaisuudessa käydä niin, että osa

yhteistyökunnista päättää jättäytyä pois, jolloin investoinnin tehneelle kunnalle jää tarpeisiin nähden liian suuri investointi. (Andersen ja Pierre 2010, 227-228.) Toisinpäin ajateltuna taas palvelun kysynnän kasvaessa voi olla, että investoinnin tehnyt kunta katsoo, että se riittää enää oman kunnan tarpeisiin ja yhteistyökuntien pitää tehdä omia investointeja. Investointi voi myös rajoittaa sitä, millä tavalla palveluita on kannattavaa tulevaisuudessa tuottaa. (Feiock 2008, 302-303.)

Toisena tekijänä mainitaan kuntien ominaispiirteet. Neuvotteluun liittyviä konflikteja vähentää esimerkiksi se, että kunnat ovat taloudelliselta tilanteeltaan homogeenisiä. Väestön homogeenisyys vähentää poliittisten ja taloudellisten valtaepätasapainojen todennäköisyyttä, kun esimerkiksi etujen jakautumisesta tasaisesti täytyy käydä vähemmän keskustelua. Jos kahdella yhteistyöstä neuvottelevalle kunnalla on erilainen näkemys siitä, millainen ratkaisu on paras, mutta ilman yhteistä ratkaisua molemmat kunnat joutuvat tyytymään pahimpaan mahdolliseen vaihtoehtoon, on kunnilla intressiä pyrkiä löytämään yhteinen sävel. Tällaisessa tilanteessa esimerkiksi kunnan koko voi vaikuttaa niin, että isompi kunta kokee voivansa perustella koollaan sen, että heidän ratkaisunsa palvelee isompaa väestöpohjaa. (Feiock 2008, 302-303.)

Andersen ja Pierre (2010, 228-229) kyseenalaistavat Feiockin (2008, 302-303) näkemystä siitä, että osapuolten homogeenisuus vähentää konfliktien todennäköisyyttä. Heidän mielestään ei voida sanoa, että heterogeenisyys itsessään loisi esteitä yhteistyölle. Esimerkiksi Norjassa tutkimukset eivät tue näkemystä, jonka mukaan keskinäiset kumppanuudet olisivat harvinaisempia alueilla, joilla on heterogeenisyyttä ja epäsymmetriaa verrattuna homogeenisempään ja symmetrisempään alueeseen. Sen sijaan tärkeämpää on se, miten vahvempi osapuoli määrittelee roolinsa alueella ja pystyy käsittelemään epäsymmetriaa. Mikäli alueella oleva isoin kunta osaa ottaa isäntäkunnan roolin, voivat pienemmät kunnat hyötyä suuremman kunnan suuremmasta ja ammattitaitoisemmasta henkilökunnasta omiin resursseihinsa verrattuna. Isäntäkunnan tulee olla myös neuvotteluissa varovainen: mikäli se pyrkii ottamaan alueella liian suurta roolia, eivät naapurikunnat todennäköisesti halua jatkaa yhteistyön kehittämistä. (Andersen ja Pierre 2010, 228-229.)

Poliittisilla instituutioilla tarkoitetaan valtion tarjoamia reunaehtoja ja kannusteita. Esimerkiksi lainsäädäntö ja avustusjärjestelmät vaikuttavat siihen, onko yhteistyötä kannattavaa tehdä. Myös tiedottaminen erilaisista yhteistyömahdollisuuksista vaikuttaa niiden kiinnostavuuteen. (Feiock 2008, 302-303.) Andersen ja Pierre (2010, 219-226) nostavat esille, että valtiolla on useita käytännön keinoja mahdollistaa seudullisen yhteistyön synty ja toiminta. Lainsäädännön ja taloudellisen tukemisen lisäksi valtio voi pyrkiä hallitsemaan niitä mekanismeja, jotka edistävät paikallista yhteistyötä.

Seudullisen yhteistyön toimintakenttä on luonteeltaan kilpailullinen, joka johtaa helposti valtataisteluihin eri hallintokuntien ja toimijoiden sekä näiden toimintamallien ja organisaation koon kanssa. (Andersen ja Pierre 2010, 219-226.)

Neljäntenä tekijänä mainittu yhteistyöverkoston rakenne vaikuttaa esimerkiksi transaktiokustannusten määrään. Yhteistyö on sujuvaa, kun työnjako sekä yhteistyömalli ovat selkeitä. Yhteistyötä helpottavat myös asiantuntijuus sekä avoin tiedonvaihto. Yhteistyön historia tai useat päällekkäiset yhteistyökuviot vähentävät yhteistoiminnan kustannuksia ja rakentavat sosiaalista pääomaa. Toistuva vuorovaikutus lisää osapuolten välistä luottamusta, kun historia on osoittanut kumppanin olevan luotettava. Samalla kunta kerää mainetta hyvänä yhteistyöosapuolena. Vastaavasti kunta voi kerätä myös negatiivista mainetta, jos muut osapuolet kokevat, ettei kunta osallistu yhteisiin ponnisteluihin samalla panoksella. (Feiock 2008, 302-303.)

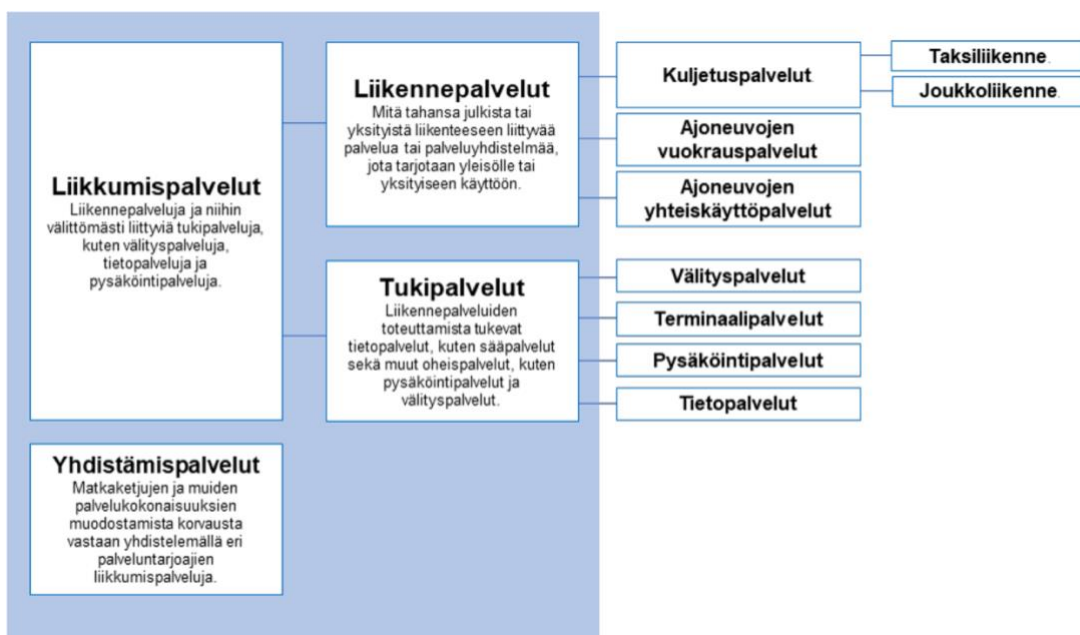
Viitekehyksen ongelmakohtiksi Feiock (2009, 357-358) näkee palveluvastuun jakamisen useiden pienten hallintoyksiköiden kesken. Vastuun jakaminen synnyttää tehotonta toimintaa, kontrolloimattomia positiivisia ja negatiivisia ulkovaikutuksia sekä haasteita hyödyntää yhteisiä resursseja.

4. HELSINGIN SEUDUN LIIKENNE -KUNTAYHTYMÄ JOUKKOLIIKENTEN JÄRJESTÄJÄNÄ

4.1 Joukkoliikenteen järjestäminen

Liikenneviraston määritelmän mukaan joukkoliikenteellä tarkoitetaan suurten ihmismäärien kuljettamista siihen erityisesti suunnitelluilla liikennevälineillä. Kaikille avoin joukkoliikenne on julkista liikennettä eli julkista henkilöliikennettä. Yleensä termillä joukkoliikenne tarkoitetaan vain maalla kulkevia kulkuneuvoja, eli linja-autoja, junia, metroja sekä raitiovaunuja, jotka liikennöivät säännöllisesti. Suurissa kaupungeissa suuren kysynnän vuoksi joukkoliikenne on kilpailukykyinen vaihtoehto henkilöautolle. Näillä alueilla joukkoliikenteen tarkoitus on vähentää liikennemuuhkia sekä ympäristön kuormitusta. Pienimmillä seuduilla joukkoliikenteen rooli on sosiaalisempi ja se turvaa ensisijaisesti peruspalveluita sekä henkilökuljetuksia. (Liikennevirasto 2013, 9.)

1.7.2018 astui voimaan uusi laki liikenteen palveluista (320/2017), joka korvasi aiemman joukkoliikennelain 869/2009. Joukkoliikenteellä on edelleen keskeinen rooli osana liikenteen palveluita, mutta näkökulma laajenee muihin liikenteen palveluihin. Alla olevassa kuviossa näkyy joukkoliikenteen sijoittuminen liikkumispalveluiden alle (Liikennevirasto 2018, 9-10).

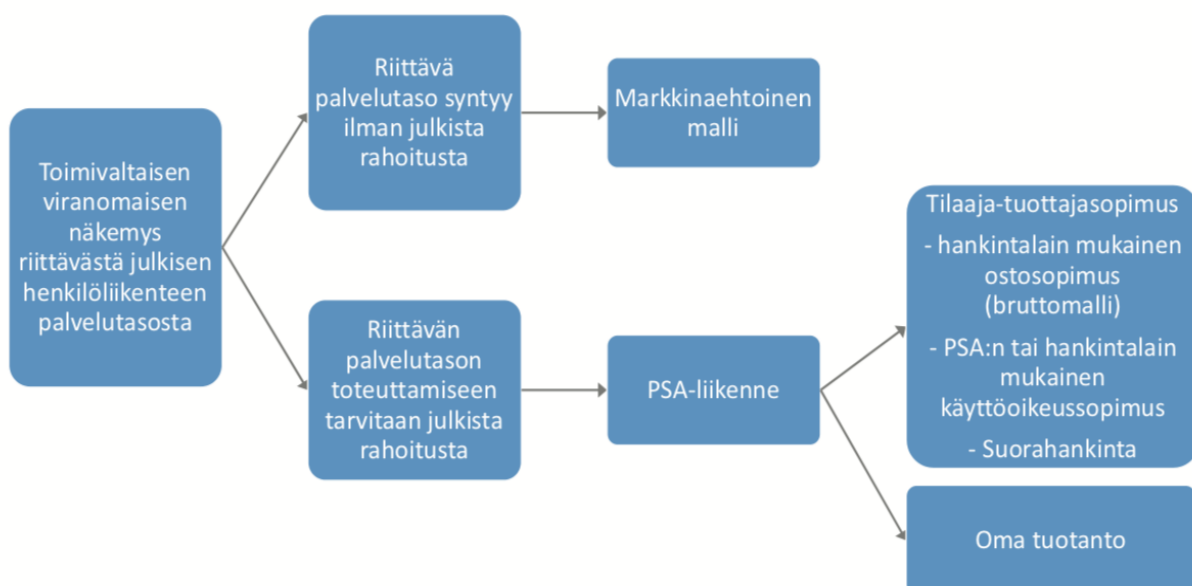


Kuvio 2: Liikennepalvelulain pääkäsitteet (Liikennevirasto 2018, 10.)

Palvelusopimusasetus (PSA) on Euroopan parlamentin asetus, jossa säädetään rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista. Asetuksessa määritellään ne toimenpiteet ja menettelytavat, joiden avulla toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus puuttua markkinoiden toimintaan. (Liikennevirasto 2018, 14.) Liikennepalvelulain (320/2017 sekä EU:n palvelusopimusasetuksen (1370/2007) mukaisesti tutkittavien kehyskuntien joukkoliikenteen voi järjestää joko ELY-keskus tai Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä.

Toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan viranomaista tai viranomaisten ryhmittymää, jolla on määritellyllä maantieteellisellä alueella valtuudet toimia tie- ja rautatieliikenteen alalla. (Liikennevirasto 2018, 15.) Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä on liikennepalvelulaissa määritelty toimivaltainen viranomainen (Laki liikenteen palveluista 320/2017).

Toimivaltainen viranomainen voi palvelusopimusasetuksen mukaisesti päättää, järjestääkö se julkisen henkilöliikenteen palvelut omalla toimivalta-alueellaan tai osalla aluetta. Mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että palvelutasoltaan riittävät julkisen henkilöliikenteen palvelut on mahdollista toteuttaa ilman julkista rahoitusta, voidaan käyttää markkinaehtoista mallia (kuvio 3), jossa liikenteenharjoittajat vastaavat liikenteen suunnittelusta ja hintatason määrittelystä. Tässä mallissa toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudet säännellä liikennettä ja sen tasoa ovat rajalliset. Palvelutasoa voi parantaa tekemällä reitille täydentäviä lisäostoja. (Liikennevirasto 2018, 17-18.)



Kuvio 3: Joukkoliikenteen järjestämismallit (Liikennevirasto 2018, 18.)

Mikäli toimivaltainen viranomainen päättää järjestää julkisen henkilöliikenteen palvelut itse, tulee palvelut suunnitella ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina. Suunnittelun pääpainon tulee olla henkilökuljetusten mahdollisimman hyvässä yhteensopivuudessa. Lisäksi tulee yhteensovittaa myös markkinaehtoisesti syntyvät palvelut sekä julkisesti hankitut palvelut. Viranomaisten tulee kuulla alueella toimivia henkilöliikennepalveluiden tarjoajia sekä toimia yhteistyössä muiden viranomaisten ja kuntien kanssa liikkumispalveluita suunnitellessaan. (Laki liikenteen palveluista 320/2017.)

Palvelusopimusasetuksessa määritellyn mukaisesti toimivaltainen viranomainen asettaa liikennöitsijälle julkisen palvelun velvoitteen. Velvoitteella tarkoitetaan esimerkiksi hintavelvoitetta tai velvollisuutta hoitaa yhdessä sovittua liikennekokonaisuutta määritellyllä palvelutasolla. Liikennöitsijä saa velvoitteen täyttämistä korvauksen, joka määritellään hankinnasta tehtävässä sopimuksessa. Korvauksen ei tarvitse olla välttämättä tietty rahasumma, vaan se voi olla esimerkiksi yksinoikeus liikennöidä tietyllä reitillä. Toimivaltainen viranomainen voi myös erikseen tehdä päätöksen antaa liikennöitsijälle päätöksen tietyn reitin tai alueen yksinoikeudesta. Toimivaltaisen viranomaisen velvollisuus on tuottaa kerran vuodessa yhdistelmäraportti, jossa kerrotaan sen toimivaltaan kuuluvista julkisten palvelun velvoitteista, valituista julkisen liikenteen harjoittajista sekä heille maksetuista korvauksista ja myönnettyistä yksinoikeuksista. (Liikennevirasto 2018, 18-19.)

Toimivaltainen viranomainen päättää, järjestääkö se julkisella rahoituksella tuetun liikenteen omana tuotantona vai hankkiiko sen tilaaja-tuottaja-periaatteella. Mikäli kunta järjestää liikenteen omana tuotantona, vastaa siitä toimivaltaisen viranomaisen liikenteenharjoittaja. Bruttomallilla (kuvio 3) tarkoitetaan hankintaa, jossa toimivaltainen viranomainen hankkii liikenteenharjoittajalta tietyn reitin tai alueellisen liikennekokonaisuuden ajamisen. Vastuu reitin suunnittelusta ja lipputuloriskin kannosta jää viranomaiselle. Käyttöoikeussopimuksessa taas liikenteenharjoittajalle myönnetään yksinoikeus tietyn alueen liikenteeseen tai yksittäiseen reittiin. Toimivaltainen viranomainen määrittelee liikenteen tarjonnalle minimivaatimuksen, joiden perusteella liikenteenharjoittaja liikenteen suunnittelee. Tässä mallissa lipputuloriski jää liikenteenharjoittajalle. (Liikennevirasto 2018, 18-19.)

Joukkoliikenteellä on maankäytön suunnittelua ohjaavassa lainsäädännössä erityinen rooli. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisesti alueiden käyttöä suunniteltaessa tulee edistää erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä. Uusien asuinalueiden

sijoittelua suunniteltaessa sen seikan pohtiminen, voidaanko sinne luontevasti jatkaa jo jotain olemassa olevaa joukkoliikenteen linjaa, voi vaikuttaa siihen kuinka suosittu alue tulee olemaan. (Kalenoja & Liimatainen 2008, 7-8.) Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla määrättyjen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti joukkoliikenteen käyttömahdollisuuksia parantamalla voidaan muun muassa vähentää päästöjä. (Liikennevirasto 2018, 11.)

4.2 Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä

4.2.1 Kuntayhtymän historiaa

Ensimmäisen kerran pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyöstä joukkoliikenteen järjestämisessä on puhuttu jo 1960-luvun jälkipuoliskolla. Silloin pääkaupunkiseudun joukkoliikenne oli vielä palapeli, jonka osat eivät sopineet yhteen eivätkä palvelleet matkustajaa. Liikenteessä oli useita toimijoita, jotka eivät kyenneet yhteistyöhön. Vuonna 1964 Helsingissä saatiin sovittua ensimmäisestä yhteistariffista sisäistä bussiliikennettä ajavien bussiyhtiöiden sekä Helsingin kaupungin liikennelaitoksen kanssa ja lipuista tuli samanhintaisia. (Tolmunen 2016, 13-15.)

Vaihtaminen kulkuneuvosta toiseen tai toisen yhtiön bussiin oli hyvin kankeaa ja esimerkiksi aikataulujen löytäminen oli vaikeaa. Matkustajat ja sanomalehdet toivat esille matkustamisen haasteita eivätkä ne voineet jäädä yhdeltäkään kuntapäättäjältä huomaamatta. Samoihin aikoihin Suomessa muuttoliike suuntautui maalta kaupunkiin ja pääkaupunkiseudun asukasmäärät kasvoivat voimakkaasti. Helsingin joukkokuljetusliikennetoimikunta ehdotti rautatiehallitukselle vuonna 1968 julkisen liikenteen kuntainliittoa, jossa olisivat mukana ainakin Helsinki, Espoo, Helsingin maalaiskunta ja Kauniainen. Helsingin naapurikunnat kuitenkin tyrmäsivät ehdotuksen peläten Helsingin ylivaltaa liikelaitoksessa ja se jäi toteutumatta. (Tolmunen 2016, 13-16.)

Vuonna 1969 komitea, jonka työtä johdettiin sisäministeriöstä, julkaisi mietintönsä, jossa se ehdotti seutukuntaa. Siinä aiemmin mainitut Helsinki, Espoo, Helsingin maalaiskunta ja Kauniainen vastaisivat yhteistyössä kaavoituksesta ja liikenteestä. Tämäkään ajatus ei ottanut tuulta alleen, mutta koska mietintö oli tullut ministeriöstä asti, sai se aikaan liikettä pääkaupunkiseudun kunnissa. Vuonna 1970 25 kuntapäättäjää kokoontui Kallion virastotalolla ja he sopivat Pääkaupunkiseudun yhteistyötoimikunnan eli YTT:n perustamisesta. Toimikunnalla ei kuitenkaan ollut itsenäistä päätösvaltaa yli kuntien, joten se sai maineen kahvikerhona. (Tolmunen 2016, 16.)

Espoo ja Vantaa keskittyivät kehittämään kuntien sisäistä liikennettä. Pyrkimyksenä oli kehittää toimiva sisäinen liikenne ja torjua siten Helsingin ylivalta-yritykset. Vuonna 1972 Helsingin seudun joukkokuljetusliikennetoimikunta ehdotti taas kuntainliittoa, joka huolehtisi pääkaupunkiseudun liikenteen suunnittelusta ja ostaisi palvelut julkisilta ja yksityisiltä bussiyhtiöiltä. Ehdotus ei vielä kukaan saanut kannatusta. (Tolmunen 2016, 16.)

Vastuu seuraavan askeleen ottamisesta yhteistyössä siirtyi YTT:lle, josta oli tullut vuoden 1974 tammikuussa Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta eli YTV. YTV oli saanut samalla lainmukaisen virallisen yhteistyöaseman. Laista huolimatta jokaisella YTV:n jäsenkunnalla oli edelleen veto-oikeus, jolla kunnat saattoivat kaataa itselleen epämieluisat ehdotukset. Kuntia mietityttivät valtakysymysten lisäksi seudullisesti järjestettävän liikenteen kustannukset ja niiden jakautuminen kuntien kesken. (Tolmunen 2016, 17-19.)

1970- ja 1980-luvuilla yhteistyö ei edennyt laisinkaan. Kuntien päättäjät yrittivät vielä muutaman kerran erilaisia yhteistyömuotoja, mutta kun yhteistyö ei näyttänyt etenevän, puuttui valtio peliin. Liikenneministeriön työryhmä ryhtyi selvittämään erilaisia yhteistyömahdollisuuksia ja joukkoliikenteen järjestämistä. Työryhmä liikenneministerin johdolla esitti YTV:tä pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen järjestäjäksi. Suurin vastustaja oli Espoo. Espoon bussiliikennöitsijät kokivat menettävänsä yrittäjän vapautensa, jos liikenne järjestettäisiin yhteistyössä. Espoon suurin puolue kokoomus myötäili liikennöitsijöitä. (Tolmunen 2016, 20-21.)

Yhteistyö saatiin lopulta käynnistettyä lain voimalla. Eduskunta hyväksyi talvella 1985 lain, jonka avulla YTV sai enemmän valtaa joukkoliikenteessä. YTV-alueen eli Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan asukkaat pääsivät matkustamaan uusille lipuille ja hinnoilla 1.6.1986 alkaen. Sopimuksessa oli mukana myös VR. YTV-lain myötä pääkaupunkiseutu siirtyi kokonaan sopimusliikenteeseen. YTV osti kuntien rajat ylittävän liikenteen bussiyrityksiltä, suunnitteli sen ja päätti lippujen hinnoista. Kunnat vastasivat edelleen sisäisen liikenteen suunnittelusta ja hinnoittelusta. Tilanne pysyi lähes samanlaisena 2000-luvulle asti. (Tolmunen 2016, 20-21.)

Vuoden 2009 marraskuussa astui voimaan pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta määrätty laki (829/2009), jonka 3 §:n mukaan *”Pääkaupunkiseudun kuntien on hoidettava yhteistoiminnassa kuntien aluetta koskeva: liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen suunnittelu; joukkoliikenteen liikennepalveluiden suunnittelu ja hankinta; ja joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmästä sekä taksoista*

päättäminen.” Tämän myötä Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä perustettiin vuonna 2010 ja sen perustajakuntia olivat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava ja Kirkkonummi. Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoja ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009) velvoitti vain Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan yhteistyöhön, mutta heti perustamisvaiheessa kuntayhtymästä tehtiin sitä laajempi. Sipoo liittyi vuoden 2012 alussa. Tuoreimmat jäsenkunnat ovat Siuntio ja Tuusula, jotka liittyivät HSL:n jäseniksi vuoden 2018 alusta.

HSL-alueen kunnat tekevät paljon muutakin yhteistyötä joukkoliikenteen lisäksi. Yhteistyötä tehdään maankäytön, asumisen ja liikenteen seudullisessa suunnittelussa (MAL-yhteistyö). Työn tavoitteena on yhteistyössä kehittää seutua pitkällä tähtäimellä ja muodostaa yhteinen näkemys siitä, kuinka seutua tulisi kehittää. Samalla pyritään kehittämään yhteistyötä, suunnittelukäytäntöjä ja hyödyntämään olemassa olevia resursseja viisaasti. Pyrkimys on, että eläminen ja liikkuminen Helsingin seudulla on mahdollisimman sujuvaa, kestävää ja turvallista (Helsingin seudun liikenne: MAL 2019.) HSL:n tavoitteena on saada kaikki 14 tiivistä yhteistyötä alueella tekevää kuntaa liittymään myös HSL-kuntayhtymän jäseniksi. Toive on, että mahdollisuuksien mukaan liittymiset tulisivat siinä järjestyksessä, ettei reittikarttaan jäisi aukkoja tai väliin yksittäisiä kuntia, joilla HSL ei toimi joukkoliikenteen järjestäjänä. (HSL 2010, 12.)

4.2.2 Kuntayhtymän toiminta

HSL:n tehtävinä on suunnitella ja järjestää toiminta-alueensa joukkoliikenne sekä edistää sen toimintaedellytyksiä. HSL hankkii bussi-, raitiovaunu-, metro-, lautta- ja lähijunaliikennepalvelut sekä vastaa Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta. Se hyväksyy joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmän sekä lippujen hinnat. HSL:n vastuulla on myös joukkoliikenteen markkinointi ja matkustajien informointi. Se järjestää lippujen myynnin ja vastaa matkalippujen tarkastuksesta. HSL-kuntayhtymä työllistää noin 370 työntekijää. Vuonna 2016 toimintatulot olivat yli 640 miljoonaa euroa, joista lipputulosten osuus on noin 46 prosenttia. (Tietoa HSL-kuntayhtymästä 2017.)

HSL osallistuu joukkoliikenteen infran kehittämis- ja ylläpitoinvestointien suunnitteluun yhdessä kuntien ja asianomaisten muiden tahojen kanssa, huolehtii toimialueen joukkoliikenteeseen myönnettyjen valtion tukien, avustusten ja määrärahojen jakamisesta liikennemuodoittain, hoitaa muuta jäsenkuntiensa joukkoliikennettä koskevaa yhteistyötä sekä huolehtii muista sille

viranomaisena säädettyistä tehtävistä. (Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän perussopimus 2018, 1-2.)

HSL:n strategian 2018-2021 mukainen perustehtävä on *tarjota houkutteleva ja tehokas joukkoliikenne sekä kehittää yhteistyössä toimivaa liikkumisen kokonaisuutta*. Strategian keskiössä on entistä selkeämmin asiakas. Tavoitteena onkin, että asiakkaan tarpeet ovat suunnittelun kärkenä. Strategian mukaan sujuva liikkuminen mahdollistetaan tehokkaan runkoverkon avulla. Lisäksi painotus on jatkuvassa uudistumisessa ja muutosten ennakoinnissa. Tavoitteina on aktiivinen yhteistyö sekä vastuullinen taloudenpito, joka mahdollistaa kilpailukykyiset hinnat. (Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän strategia 2018-2021.) HSL:n rooli liikkumisen ohjaajana on edistää kestävästä liikkumisesta ja kannustaa järkeviin liikkumisvalintoihin, myös pyöräily ja kävely huomioiden (HSL 2009, 11).

4.2.3 Päätösvalta kuntayhtymässä

Perussopimuksen 3 §:n mukaan ylintä päätösvaltaa kuntayhtymässä käyttää yhtymäkokous, joka pidetään vähintään kaksi kertaa vuodessa. Tilinpäätöksestä päättävä yhtymäkokous pidetään viimeistään toukokuun loppuun mennessä ja talousarvion ja -suunnitelman hyväksyvä kokous viimeistään marraskuun loppuun mennessä. Yhtymäkokouksessa äänivaltaa käyttää yksi edustaja jokaisesta jäsenkunnasta. Yhden kunnan ääniosuus voi olla enintään 50% ja äänivalta jaetaan asukaslukujen suhteessa. Ääniosuudet tarkistetaan uuden kunnallisvaalikauden alussa ja uuden jäsenkunnan liittyessä kuntayhtymään. (Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän perussopimus 2018, 2-5.)

Kuntayhtymän hallituksen paikkajako määräytyy samassa suhteessa jäsenkuntien ääniosuuksien mukaan. Hallituksen koko on enintään 14 jäsentä. Puheenjohtajan nimeää asukasluvultaan suurin kunta. Hallituksen tehtäviin kuuluvat kuntayhtymän edustaminen sekä sen edunvalvonta, sopimusten tekeminen, mikäli asia ei kuulu yhtymäkokoukselle, hallinnon järjestäminen, toiminnan periaatteista päättäminen, HSL:n toimitusjohtajan ottaminen ja erottaminen, ostopalvelu- ja kilpailuperiaatteiden hyväksyminen ja muuttaminen sekä muut perussopimuksen 16 §:ssä mainitut tehtävät. (Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän perussopimus 2018, 6-7.)

Uuden kunnan ottamisesta kuntayhtymään säädetään perussopimuksen 5 §:ssä, jonka mukaan *Helsingin seutuun kuuluvalla kunnalla on oikeus liittyä kuntayhtymän jäseneksi edellyttäen, että*

toimialue säilyy liittymisen jälkeen toiminnallisesti tarkoituksenmukaisena ja että jäseneksi liittyvä kunta hyväksyy tämän perussopimuksen. Kunnan tulee tehdä esitys kuntayhtymän jäsenyydestä kuntayhtymän hallitukselle. Kuntalain 79 §:n mukaisesti muiden jäsenkuntien valtuustot päättävät uuden jäsenkunnan ottamisesta jäseneksi ja liittymisen ajankohdasta. Yhtymäkokous tekee päätöksen maksettavan peruspääoman suuruudesta. (Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän perussopimus 2018, 2-3.)

Edellä esitetyn pohjalta käydään läpi, millaiset mahdollisuudet yksittäisellä valtuutetulla tai valtuustolla on vaikuttaa HSL-kuntayhtymän toimintaan. Aluksi on tärkeää ymmärtää, että kunnan päättäessä liittyä kuntayhtymän jäseneksi, siirtyy sen päätösvalta kunnan joukkoliikenneasioissa kuntayhtymälle. Kunnan luopuessa päätösvallastaan kuntayhtymän toimialaan liittyvissä asioissa, on sillä silti mahdollisuus jatkossakin vaikuttaa sen toimintaan.

Kuntayhtymän perustamisvaiheessa sen perustamissopimus (perussopimus) tulee hyväksyttäväksi kaikilla kuntayhtymään liittyvillä valtuustoilla (Kuntalaki 410/2015.). Tässä vaiheessa valtuutettu voi lausua kuntayhtymän peruseriaatteisiin liittyviä ajatuksiaan viimeistään, kun sopimusta hyväksytään valtuustossa. Valtuutettu pääsee päättämään esimerkiksi jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin, joka voi olla monelle yksi tärkeimmistä asioista. Kun kuntayhtymä on perustettu, se pitää yhtymäkokouksia vähintään kahdesti vuodessa. Lisäksi HSL-kuntayhtymällä on hallitus. Hakeutumalla joko yhtymäkokousedustajaksi tai jäseneksi hallitukseen pääsee vaikuttamaan kuntayhtymän toimintaan konkreettisesti. Valtuutettu on usein myös kuntayhtymän asiakas, kuten HSL:n tapauksessa. Silloin on mahdollista antaa palautetta myös tavallisten asiakaspalautekanavien kautta.

4.2.4 Tilaaaja-tuottaja-malli osana kuntayhtymän johtamista

HSL-kuntayhtymän perussopimuksen (2018) 8 §:n mukaan kuntayhtymän yhtenä johtamisperiaatteena on tilaaja-tuottaja-malli. Mallin tarkoitus on erottaa julkisen palvelun ostajan ja myyjän roolit toisistaan ja tuottaa palveluita tehokkaammin kuin kunta itse toteuttaisi (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 222). Tilaaaja-tuottaja-mallin tavoitteena ovat asiakaslähtöisyys, ajantasaisesti reagoiva palvelutuotanto, jatkuva palveluiden arviointi ja kehittäminen, kustannustehokkuus ja -tietoisuus, liiketoiminnallinen ote omaan palvelutuotantoon sekä strateginen ote poliittiseen ohjaukseen. (Pauni 2011, 14.)

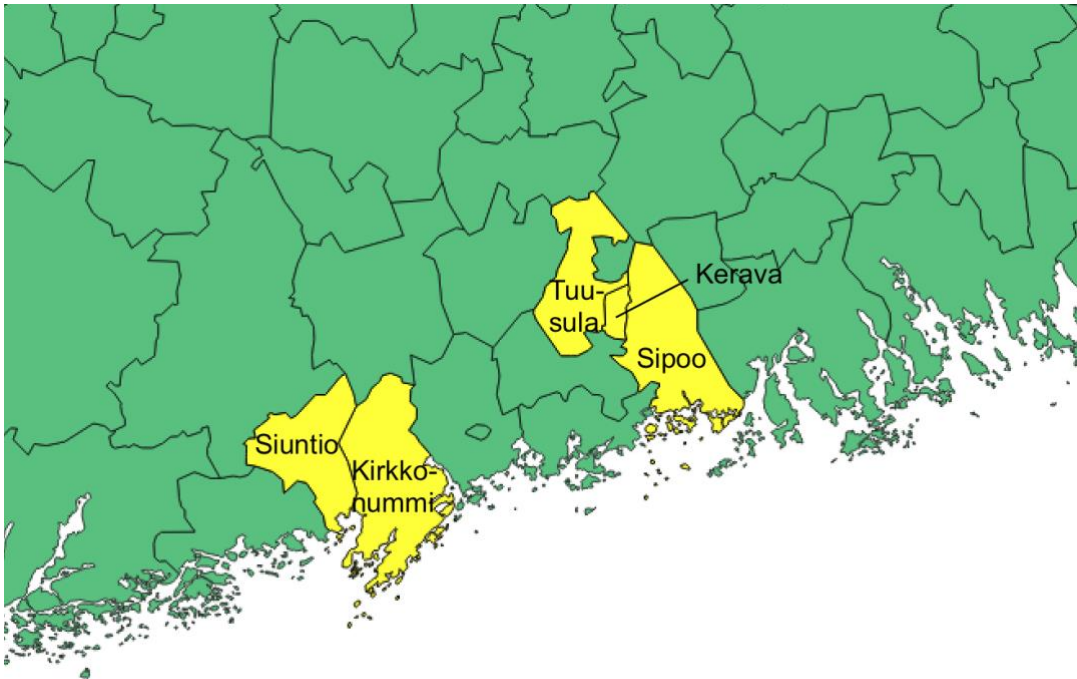
Tilaaja-tuottaja-malli ei ole yksiselitteinen, vaan erilaisia käsitteitä ja toteuttamisvaihtoehtoja on useita (Kallio ym. 2006, 19). Olennaista on määrittää, millainen on työnjako tilaajan ja tuottajan välillä. Tilaajan tehtäviin kuuluvat palveluiden hankinnan lisäksi kilpailuttaminen, palvelutarpeen arviointi, palvelun tavoitteiden asettaminen, sopimusten solmiminen sekä palvelun tuottajan seuranta ja valvominen. Tuottajan vastuulla on palvelutuotannossa tarvittavien tuotannon tekijöiden, kuten pääoman ja työvoiman hankkiminen, tarjousten laatiminen, toiminnan tehokkuuden seuranta, tuotekehittely, kustannustehokkuuden hallinta sekä oman talousarvion laatiminen. (Pauni 2011, 15-16.) Vuoropuhelu tilaajan ja tuottajan kanssa on tärkeää, jotta puolin ja toisin on mahdollista informoida mahdollisista puutteista ja kehityskohteista (Kallio ym. 2006, 23).

Olennaisena osana tilaaja-tuottaja-mallin käyttöön liittyy tuotteistaminen. Jotta malli toimii, tulee sekä tilaajan että tuottajan osata nimetä, hinnoitella ja täsmentää tarvittavia palveluita. Kunnissa verrattuna esimerkiksi yksityisen sektorin toimijoihin on se erityispiirre, että kuntien tarkoitus ei ole ostaa pelkkiä palveluita, vaan saada niillä aikaan haluttuja vaikutuksia, kuten oppimista koulussa tai pitkää ikää sairaanhoidossa. (Kallio ym. 2006, 34-35.)

HSL-kuntayhtymässä joukkoliikenteen tilaajana toimii kuntayhtymä ja tuottajina joukkoliikennettä harjoittavat yritykset, kuten VR, Nobina ja Pohjolan Liikenne. Merkittävää ei ole, kuka palvelun tuottaa, sillä jäsenkunnilla on edelleen vastuu palveluiden järjestämisestä, ja näin ollen vastuu myös palveluiden saavutettavuudesta ja niiden turvaamisesta. (Kallio ym. 2006, 23.)

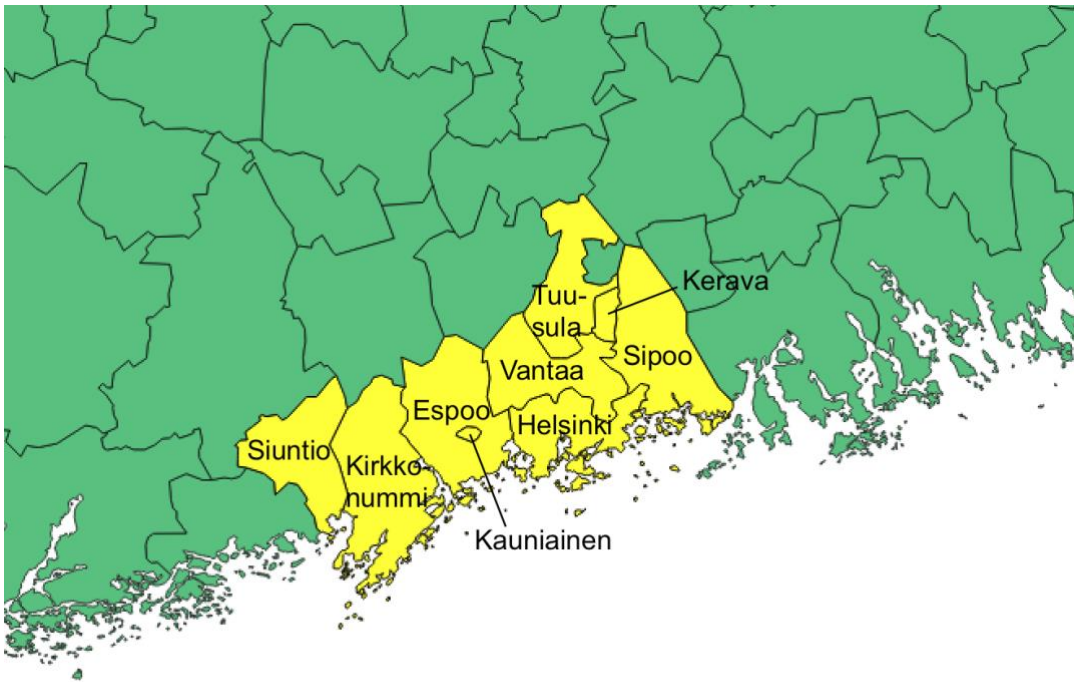
5. KEHYSKUNTIEN ESITTELY

Tässä luvussa esitellään tutkimuksessa haastateltavat kehyskunnat. Kehyskunnilla tarkoitetaan kuntia, jotka ovat toiminnallisesti kiinteässä yhteydessä keskuskuntaan esimerkiksi asioinnin, työmatkapendelöinnin ja muuttoliikkeen näkökulmasta. (Aro 2013, 5.)



Kuvio 4: Tutkimuksen kohdekunnat

Yllä oleva kuvio (kuvio 4) esittelee tässä tutkimuksessa tutkittavat kunnat. Nämä kunnat on valikoitu toimeksiantajan puolesta. Kunnat ovat Kerava, Kirkkonummi, Sipoo, Siuntio ja Tuusula. Kunnat ovat liittyneet HSL:n jäseniksi vuosien 2010-2018 aikana. Kerava ja Kirkkonummi ovat olleet HSL-kuntayhtymän jäseninä sen perustamisvuodesta 2010 alkaen. Sipoo on liittynyt HSL:n jäseneksi vuoden 2012 alusta. Siuntio sekä Tuusula liittyivät vuoden 2018 alusta. Kyseessä ovat tämän hetkisen HSL-alueen reunakunnat. Heidän edustajiaan haastateltiin lomakehaastatteluin sekä teemahaastatteluilla.



Kuvio 5: Koko HSL-alue vuoden 2018 alusta

Kuviossa 5 on esitelty koko HSL-alue vuoden 2018 alusta alkaen. HSL-alueeseen kuuluu tällä hetkellä yhteensä yhdeksän kuntaa.



Kuvio 6: Helsingin seutu sekä Siuntio

Kuviossa 6 on esitettyä nykyinen HSL-alue sekä muut Helsingin seudun kunnat, joilla on HSL:n perussopimuksen mukaan oikeus halutessaan liittyä kuntayhtymän jäseniksi. HSL:n toive on, että kunnat liittyisivät maantieteellisessä järjestyksessä esimerkiksi siten, että ennen Hyvinkäästä liittyisivät Järvenpää ja mielellään myös Nurmijärvi, jotta lopputuloksena olisi luonteva ja yhtenäinen liikennealue. HSL:llä on useiden tällä hetkellä HSL:ään kuulumattomien Helsingin seudun kehyskuntien kanssa lippusopimus, jonka mukaisesti kehyskuntien asukkailla on mahdollisuus ostaa HSL-alueen matkalippuja samaan hintaan kuin HSL-alueella vakituisesti asuvien. (HSL 2010, 47.)

Kehyskuntien liittymisestä HSL-jäseneksi on tehty selvitys vuonna 2010. Selvityksessä on luotu toteuttamiskelpoinen kehittämisspolku kehyskuntien liittymisestä ja arvioitu millaisia vaikutuksia sillä olisi. Tässä selvitystyössä mukana ovat olleet Hyvinkää, Järvenpää, Nurmijärvi, Mäntsälä, Pornainen, Sipoo, Tuusula sekä Vihti. Edellä mainitut kunnat voivat myös HSL:n perussopimuksen mukaan kuulua kuntayhtymään niin päättäessään. Tässä työssä käsitellään lisäksi vuoden 2018 alusta HSL:ään liittyvää Siuntiota, joka ei ole ollut mukana näissä selvityksissä. Siuntio on Helsingin seudun ulkopuolinen kunta ja sen mukaan tulo liittyi Suomen hallituksen päätökseen lakkauttaa Y-junayhteys Siuntioon ja Karjaalle säästötoimenä. (Siuntion kunnanvaltuuston pöytäkirja 30.1.2017, § 2.)

5.1 Kerava

Vuosituhaten alussa Keravalla asui noin 30 000 ihmistä ja tavoitteena oli houkutella koko ajan uusia asukkaita. Asukkaiden lisääntyessä myös työmatkaliikenteen määrä Helsingin ja Keravan välillä kasvoi vuosi vuodelta. Työvoimasta vain kolmasosa työskenteli kotikaupungissaan. Samalla se lisäsi kuntapäättäjien painetta joukkoliikenteen kehittämiseksi. (Tolmunen 2016, 499-501.)

Kesällä 2005 YTV:n (HSL:n edeltäjä eli pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta) hallitus ehdotti matkakorttijärjestelmän laajentamista Keravalle. Vuoden 2006 maaliskuun alusta alkaen Keravalta pääkaupunkiseudulle matkustavan ei tarvinnut enää ostaa aiemmin käytössä ollutta Keravalippua sekä siihen liittyneitä liityntäleimoja, sillä YTV ja Keravan kaupunki olivat solmineet yhteistyösopimuksen ja siten sekä busseissa että lähijunissa käytettiin jatkossa pääkaupunkiseudun matkakorttia. (Tolmunen 2016, 499-501.)

Keravan kaupunginvaltuusto käsitteli joukkoliikenteen kuntayhtymän perustamista ensimmäisen kerran kokouksessaan 19.1.2009. Tammikuun valtuuston kokouksessa käytiin läpi perussopimus. Kokouksessa hyväksyttiin joukkoliikenteen järjestämisestä vastaavan kuntayhtymän perustaminen. Ehtona perussopimuksen hyväksymiselle oli, että myös Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupungit sekä Kirkkonummen kunta hyväksyvät perussopimuksen ja peruspääomaosuuden kunnalta kuntayhtymän perustamishetkellä. (Keravan kaupunginvaltuuston pöytäkirja 19.1.2009, § 32.)

Seuraavan kerran joukkoliikenteen järjestämisestä vastaavan kuntayhtymän perustamista käsiteltiin kaupunginvaltuuston kokouksessa 10.6.2009, jolloin kuntayhtymä oli jo saanut nimen Helsingin seudun liikenne. Kaupunginvaltuusto sai hyväksyttäväkseen peruspääoman, joka oli noussut alkuperäisestä 5 miljoonasta 8,8 miljoonaan euroon. Keravan peruspääomaosuus 5 miljoonasta eurosta oli noin 165 000 euroa ja lisätystä 3,8 miljoonasta noin 120 000 euroa. Keravan kaupunki ja Kirkkonummen kunta olivat omissa neuvotteluissa sopineet, että Keravan kaupunki nimeää vuosiksi 2009-2010 edustajan yhtymähallitukseen ja Kirkkonummi nimeää hänelle varajäsenen. Vastavuoroisesti vuosiksi 2011-2012 Kirkkonummi nimeää varsinaisen yhtymähallitusedustajan ja Kerava hänelle varajäsenen. (Keravan kaupunginvaltuuston pöytäkirja 10.6.2009, § 113.)

5.2 Kirkkonummi

Myös Kirkkonummen väkiluku kasvoi 2000-luvun alussa 30 000 asukkaaseen ja kasvua oli nähtävissä koko ajan. Väestönkasvun yhteydessä myös Kirkkonummen ja pääkaupunkiseudun väliä kulkevien määrä kasvoi. Yli puolet kirkkonummelaisten työmatkoista suuntasi pääkaupunkiseudulle vuonna 2002. Kasvun myötä seutulippujärjestelmään liittyminen tuli ajankohtaisesti sekä päättäjien että kuntalaisten mielestä. (Tolmunen 2016, 483-484.)

Kirkkonummen kunnanvaltuutetut olivat jo vuonna 1986 tehneet kirjelmän seutulippujärjestelmään liittymisen puolesta. Sen nähtiin helpottavan työ- ja koulumatkaa tekeviä. Vuonna 1997 oli otettu käyttöön Kirkkonummi-lippu, jonka myötä matkustamisesta Kirkkonummen sisällä sekä Kirkkonummen ja pääkaupunkiseudun välillä tuli edullisempaa. YTV:n matkakortti tuli kirkkonummelaisten käyttöön vuosien 2007 ja 2008 aikana. (Tolmunen 2016, 483-486, 499.)

Kirkkonummi päätti liittyä HSL:n jäseneksi heti, kun kuntayhtymä perustettiin vuonna 2010 (Tolmunen 2016, 485). Kirkkonummen kunnanvaltuusto sai kuntayhtymän perustamisen

käsiteltäväkseen kokouksessaan 18.12.2008. Jo syyskuussa 2008 kunnanvaltuusto oli päättänyt hakea seudullisen joukkoliikenneviranomaisen jäsenyyttä. Joulukuun kokouksessa kunnanvaltuusto päätti hyväksyä kuntayhtymän perustamisen sekä kuntayhtymän perussopimuksen. Vuoden 2009 kesäkuussa kunnanvaltuusto hyväksyi vielä perussopimuksen tekniset korjaukset. (Kirkkonummen kunnanvaltuuston pöytäkirja 18.12.2008 § 164, Kirkkonummen kunnanvaltuuston pöytäkirja 25.6.2009.) Kirkkonummelaiset pääsivät matkustamaan kuntayhtymän suunnittelemissa reiteillä elokuussa 2014 (Tolmunen 2016, 485).

5.3 Sipoo

Vuosituhanen alussa Sipoo veti puoleensa uusia asukkaita ja väestönkasvu oli kiivaimmillaan yli 400 henkeä vuodessa. Vuonna 2005 Sipoossa asui lähes 19 000 henkeä. Sipoo on kuntana harvaan asuttu ja pinta-alaltaan laaja, joten kunta tuki erityisesti myöhäisten viikonloppuvuorojen ajamista usean vuosikymmenen ajan ennen HSL:n perustamista. (Tolmunen 2016, 468-470.)

Vuoden 2011 alussa Sipoon kunnanvaltuustolle toimitettiin taas yksi uusi aloite sisäisen bussiliikenteen parantamisen puolesta (Tolmunen 2016, 469). Sipoon kunnanvaltuusto päätti kokouksessaan 3.10.2011, että kunta liittyy vuoden 2012 alusta Helsingin seudun liikenne – kuntayhtymään. Kunnanvaltuuston päätös syntyi äänin 27-16. Vastaehdotuksena oli, että jäseniksi liitytään vasta 1.8.2012 alkaen, jolloin valmistelulle saadaan lisää aikaa. Kokouksessa esitettiin myös ponsi, jonka mukaan joukkoliikenteen käyttömahdollisuuksien lisäämiseksi liityntäpysäköintipaikkoja on rakennettava sekä Etelä- että Keski-Sipooseen. Liityntäpysäköintipaikkojen katsotaan parantavan merkittävästi kylien asukkaiden mahdollisuuksia hyödyntää HSL:n lipputuotteita. Ponsi hyväksyttiin kokouksessa yksimielisesti. (Sipoon kunnanvaltuuston pöytäkirja 3.10.2011.) Sipoon valtuutetut toivoivat, että HSL:n edullisemmat lippuhinnat lisäävät joukkoliikenteen suosiota ja kasvattavat Sipoon houkuttelevuutta asuinpaikkana. (Ylen Uutiset 4.10.2011.)

Sipoo on pinta-alaltaan laaja ja se aiheutti HSL:lle uudenlaisia haasteita reitistön suunnittelussa. Asutus oli hajautunut kyliin ja taajamiin. HSL panosti Sipoossa reittien suunnittelussa erityisesti selkeään linjaston luomiseen, joka tarjoaisi entistä parempia yhteyksiä Sipoon sisällä sekä ruuhka-aikojen ulkopuolella. Sipoon liittymisen myötä HSL ja liikenteenharjoittajat pääsivät kokeilemaan uudenlaisten sopimusten tekoa bussiliikenteessä. Bussiyhtiöille annettiin jatkossakin valta suunnitella

itse reittien aikataulut, ja HSL antoi raamit palvelutasolle. HSL maksaisi liikennöitsijälle suurempaa korvausta, jos matkustajamäärät linjalla kasvaisivat. (Tolmunen 2016, 468-470.)

5.4 Siuntio

Siuntion kunnanvaltuusto päätti kokouksessaan 30.1.2017 yksimielisesti, että Siuntion kunta hakee Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän jäsenyyttä vuoden 2018 alusta alkaen ja valtuutti kunnanhallituksen aloittamaan tarvittavat toimenpiteet Siuntion kunnan osallistumiseksi Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaan. Siuntion ja HSL:n yhteistyö alkoi, kun liikenne- ja viestintäministeriön ostama lähijunaliikenne Siuntioon päättyi 27.3.2016 alkaen. Sen vuoksi Siuntion kunta käynnisti neuvottelut HSL:n kanssa korvaavan liikenteen saamiseksi. Siuntion kunta ja HSL solmivat sopimuksen lähijunaliikenteestä Siuntion ja Helsingin välillä ajalle 28.3.2016-31.12.2017. Sopimuksella turvattiin kuntalaisten työ- ja koulumatkat Helsingin seudulle. Sopimus oli väliaikainen. Jotta järjestelystä voisi tulla pysyvä, tuli Siuntion hakea HSL:n jäsenyyttä. (Siuntion kunnanvaltuuston pöytäkirja 30.1.2017, § 2.) HSL:n jäsenkuntien tuli hyväksyä Siuntion liittyminen erikseen, koska liittymiselle ei ollut perustetta perussopimuksessa.

Siuntiolle HSL-jäsenyys toi mukanaan muutoksia, kuten mahdollisuuden bussi- ja junatarjonnan yhteissuunnitteluun sekä liityntälinjat. HSL on kokonaiskustannuksiltaan Siuntion silloista joukkoliikennejärjestelyä jonkin verran kalliimpaa, mutta hyvinä puolina nähtiin hinnoittelun selkeytyminen ja mahdollisuus pitkällä aikavälillä osallistua pääkaupunkiseudun joukkoliikenneyhteistyöhön. Kunnanvaltuuston pöytäkirjan mukaan HSL-jäsenyys mahdollistaa nykyistä paremmin turvatuksen palvelutason. Toimiva joukkoliikenne nähdään yhtenä Siuntion tärkeimmistä vetovoimatekijöistä. Vuonna 2013 45% siuntiolaisista työikäisistä pendelöi pääkaupunkiseudulle, joten toimivat liikenneyhteydet ovat todella tärkeitä. (Siuntion kunnanvaltuuston pöytäkirja 30.1.2017, § 2.) Ylen Uutisten (30.1.2017) mukaan Siuntiossa HSL:ään liittymisen kustannusten arvioitiin olevan noin 500 000-700 000 euroa vuodessa riippuen lopullisesta palvelutasosta. Summa on noin 50-250 000 euroa enemmän kuin mitä aiempi joukkoliikennejärjestely maksoi.

5.5 Tuusula

Tuusulan kunnanvaltuusto teki HSL-jäsenyydestä päätöksen kokouksessaan 13.2.2017. Päätös ei ollut yksimielinen, vaan käsittelyn aikana 14 valtuutettua eri ryhmistä esitti, että asia palautetaan

uudelleen valmisteltavaksi ja päätettäväksi viimeistään ensi vuoden alussa. Äänestyksessä kunnanvaltuusto päätti äänin 29-22, että asia käsitellään kokouksessa. HSL:n jäsenyyden puolesta oli lopulta 31 valtuutettua ja vastaan 20 valtuutettua. Asiasta jätettiin useita eriäviä mielipiteitä. Omaan päätökseensä Tuusula kirjasi, että muiden HSL-jäsenkuntien tulee hyväksyä perussopimuksen muutos, jolla mahdollistetaan Siuntion liittyminen HSL-jäseneksi. Valtuusto kirjasi myös erityishuomion siitä, että suorat bussiyhteydet työmatka-aikaan Helsinkiin tulee pitää nykyisellä tasolla. (Tuusulan kunnanvaltuuston pöytäkirja 13.2.2017, § 17.)

Tuusulassa liittyminen HSL:n jäseneksi liittyi kiinteästi kuntastrategian päämäärään liikennejärjestelmän kehittämisestä seudullisena kokonaisuutena painottaen erityisesti matkustamisen sujuvuutta. Vuonna 2016 tämän päämäärän tavoitteena oli joukkoliikenteen jatkuvuuden varmistaminen ja joukkoliikenteen palvelutason turvaaminen. Yksi tämän tavoitteen konkreettisista toimenpiteistä oli joukkoliikenteen toteutustavan selvittäminen sekä liittymisvalmiuksien linjaaminen Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymään. (Tuusulan kunnanvaltuuston pöytäkirja 13.2.2017, § 17.)

Tuusulassa arvioitiin, että HSL-jäsenyyden myötä suorat linja-autoyhteydet Tuusulan ja Helsingin ydinkeskustan välillä olisivat todennäköisesti nykyisiä rajallisemmat ja sen sijaan liityntäyhteyksiin Kehäradalle ja pääradalle panostettaisiin. Ilta-, yö- ja viikonloppuvuoroja lisättäisiin juuri liityntäyhteyksiin tukeutuen. Tuusulassa nähtiin, että HSL-jäsenyydellä voi olla vaikutusta kunnan houkuttelevuuteen elinkeinojen ja asukkaiden kannalta. (Tuusulan kunnanvaltuuston pöytäkirja 13.2.2017, § 17.)

6. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tämä luku esittelee tarkemmin tutkimuksen toteuttamista. Luvussa esitellään mitä tarkoitetaan laadullisella tutkimuksella, kuinka tutkimukseen tarvittava aineisto kerätään ja mitä tapoja sen analysointiin käytetään.

6.1 Laadullinen tutkimus

Tutkielma on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, jonka lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Laadullisen tutkimuksen vastakohtana pidetään määrällistä, selittävää tutkimusta. Tutkimuskohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteena on tulkita jotain spesifiä tapahtumaa, ymmärtää tiettyä toimintaa tai tulkita tiettyä ilmiötä teoreettisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 22-25.) Laadullisessa tutkimuksessa aineisto hankintaan tyypillisesti tavoilla, joissa tutkittavien näkökulmat pääsevät esille, kuten haastatteluin tai havainnoimalla. (Hirsjärvi. Remes & Sajavaara 2007, 134-135, 156-162.)

Tapaustutkimuksella tarkoitetaan yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. Tässä tutkimuksessa on kyse tyypillisestä tapaustutkimuksesta, johon valitaan tietty tapaus tai tilanne. Tutkimuksen kohteena on yhteisö ja sen prosessit. Prosessia tutkitaan suhteessa sen ympäristöön. Tietoa prosessista kerätään haastattelujen avulla. Tutkimuksen tavoitteena on kuvailla tutkittavaa ilmiötä mahdollisimman tarkasti. (Hirsjärvi ym. 2007, 134-137.)

6.2 Aineistonkeruumenetelmät

Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa voi kerätä usealla erilaisella menetelmällä. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään sekä olemassa olevia kirjallisia materiaaleja, kyselylomakkeista ja yksilöhaastatteluista saatuja vastauksia. Tutkimuksen aluksi käytiin läpi kehyskuntien toimielinten pöytäkirjoja niiltä ajoilta, kun liittymisestä on päätetty. Pöytäkirjoista pyrittiin selvittämään millaisia asioita eri kunnat ovat omissa liittymispäätöksissään tuoneet esille. Sitä kautta saatiin esiymmärrystä siitä, millaisia odotuksia kehyskunnat ovat jäsenyydelle asettaneet. Tämän perusteella muotoiltiin tutkimuskysymykset lomakehaastattelua sekä yksilöhaastatteluita varten. Toimeksiantaja Helsingin

seudun liikenne -kuntayhtymän joukkoliikenneosasto oli valinnut etukäteen ne kehyskunnat, joita se haluaa tämän tutkimuksen käsittelevän. Tutkittavat kunnat ovat Kerava, Kirkkonummi, Sipoo, Siuntio sekä Tuusula.

Aineistoa kerättiin lomakehaastatteluiden ja yksilöhaastatteluiden yhdistelmänä. Tähän ratkaisuun päädyttiin ajankäytöllisistä syistä sekä siksi, että kyseessä on laajuudeltaan pro gradu -työ. Kahdenkymmenen yksilöhaastattelun tekeminen ja litterointi veisi aikaa muulta tutkimukselta ja voisi vaikuttaa negatiivisesti esimerkiksi analyysin tekemiseen käytettävissä olevaan aikaan, joka on kuitenkin hyvin tärkeä osa tutkimusta. Tästä syystä osa haastatteluista tehtiin lomakemuodossa. Ensimmäisenä toteutettiin lomakehaastattelut. Lomakehaastatteluista nousseiden asioiden pohjalta tehtiin muutamia muutoksia sekä tarkentavia lisäkysymyksiä yksilöhaastattelukysymyksiin. Siten voitiin tarkemmin pureutua lomakehaastatteluissa esiin nousseisiin asioihin.

6.2.1 Lomakehaastattelu

Lomakehaastattelua varten luotiin Webropol-kysely. Linkkiä kyselyyn jaettiin sähköpostin kautta tutkimuskohteena olevien kuntien valtuustoille sekä viran- ja toimenhaltijoille. Tutkimuksen kannalta relevantteja viran- ja toimenhaltijoita ovat esimerkiksi kunnan tekniset johtajat, liikenneinsinöörit ja muut joukkoliikenneyhdyshenkilöt. Tavoitteena oli saada vastauksia tasaisesti jokaisesta kunnasta ja määrällisesti 25-40 kappaletta. Mahdollisuuksien mukaan toiveena oli löytää kuntapäättäjiä, jotka ovat olleet mukana kuntapolitiikassa silloin, kun kyseisessä kunnassa on tehty päätös liittyä HSL:n jäseneksi. Siuntio ja Tuusula liittyivät kuntayhtymän jäseniksi vasta vuoden 2018 alusta. Tämän vuoksi Siuntion ja Tuusulan edustajille tehdyt kysymykset poikkesivat jonkin verran muiden kuntien edustajien kysymyksistä (kts. liite lomakehaastattelulomake).

Lomakehaastattelulla eli kyselyllä tarkoitetaan aineistonkeruumuotoa, jossa aineistoa kerätään standardisoidusti ja jossa kohdehenkilöt ovat otos tai näyte tietystä perusjoukosta (Hirsjärvi. Remes & Sajavaara 2009, 188-190). Tässä tutkimuksessa perusjoukkona olivat Keravan, Kirkkonummen, Sipoon, Siuntion ja Tuusulan kuntapäättäjät sekä viran- ja toimenhaltijat. Tästä joukosta pyrittiin löytämään ne henkilöt, jotka ovat osallistuneet päätöksentekoon tai työskennelleet kunnassa silloin, kun kunta on päättänyt liittymisestä HSL:n jäseneksi. Tämä ei kuitenkaan ollut vaatimus eikä sitä korostettu saatekirjeessä, jolloin lomakkeen sai täyttää kuka vain perusjoukkoon kuuluva.

Kyseessä on lomakehaastattelu, jonka kysymyksistä suurin osa on avoimia kysymyksiä, eikä niihin vastata esimerkiksi *kyllä* tai *ei*. Lomakehaastattelussa vastaajilta kysytään asioita täsmälleen samalla tavalla. Jokainen vastaaja kuitenkin tulkitsee kysymyksen omalla tavallaan. Lomakkeessa kysytään perustietoja vastaajasta sekä avoimia kysymyksiä, joihin jokainen vastaa oman osaamisensa perusteella. (Hirsjärvi ym. 2009, 188-190.)

Kyselyn positiivisena puolena nähdään se, että sillä on mahdollista kerätä laaja vastaajajoukko, joilta on mahdollista kysyä useita erilaisia asioita. Kyselyn tekeminen säästää aikaa sekä tutkijalta että haastateltavalta. Kysely on joustava myös haastateltavalle, joka voi itse päättää, koska kyselyyn ajallisesti vastaa. (Hirsjärvi ym. 2009, 190-192.)

Haasteiksi lomakehaastattelussa voi muodostua vastaajien määrä sekä vastausten laatu. Vastaajia voi olla vaikea motivoida vastaamaan kyselyyn. (Hirsjärvi ym. 2009, 190-192.) Tätä pyrittiin minimoimaan toimeksiantajaorganisaation lähettämällä motivointikirjeellä (kts. liite saateviesti), jotta vastaamaan kannustaisivat haastattelijan lisäksi myös itse tutkimuksen kohteena oleva organisaatio. Siten vastaajalle tuli selväksi, ettei kyseessä ole vain opinnäytetyö, vaan myös HSL:n kannalta tärkeä tutkimus.

Vastaaja saattaa helposti vastata vain kysymyksiin, joihin saa helposti vastattua nopeasti ja pidemmän vastauksen kirjoittaminen saatetaan ohittaa (Hirsjärvi ym. 2009, 190-192.). Siitä syystä tutkimuksessa tehtiin myös yksilöhaastatteluja, jotta lomakehaastattelussa esiin tulleiden asioiden tarkentaminen ja ymmärryksen laajentaminen on mahdollista. Haastattelut myös toteutettiin ajallisesti siinä järjestyksessä, että ensin tehtiin lomakehaastattelu ja sen jälkeen yksilöhaastattelut.

Lomakehaastattelussa haastateltavalla ei ole myöskään mahdollista kysyä tarkentavia kysymyksiä (Hirsjärvi ym. 2009, 190-192). Tämä voi olla ongelma, mikäli joku kysymyksistä ei ole muotoiltu tarpeeksi selkeästi. Tästä syystä lomakkeen tekemiseen ja kysymysten huolelliseen muotoiluun käytettiin aikaa ja lomakehaastattelu testattiin ensin ulkopuolisilla ennen lähettämistä.

6.2.2 Yksilöhaastattelu

Laadullisessa tutkimuksessa käytetään termiä harkinnanvarainen otanta, tarkemmin näyte. Sillä tarkoitetaan, että aineisto pyritään keräämään henkilöiltä, joilla katsotaan olevan tietoa, ymmärrystä ja kokemusta tutkittavasta asiasta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 85-86.) Tässä tutkimuksessa

yksilöhaastattelut kohdistettiin toimeksiantajalta saatuun listaan toimen- ja viranhaltijoista, jotka olivat nimikkeiltään esimerkiksi liikennesuunnittelijoita, liikenneinsinöörejä tai teknisiä johtajia. Tavoite oli löytää henkilöitä, jotka tietäisivät kyseisen kunnan HSL-asioista mahdollisimman paljon.

Yksilöhaastatteluja oli tavoite tehdä viisi kappaletta eli yksi jokaiseen tutkimuskohteena olevaan kuntaan. Yhdestä kunnasta haastattelupyyntöön ei kuitenkaan vastattu, mutta sieltä saatiin vastauksia lomakekyselyyn. Haastattelut toteutettiin touko-kesäkuussa 2018 puhelinhaastatteluina, sillä tutkimuksen tekijä muutti töiden perässä Lappiin kesken tutkimusprosessin. Haastattelut (kts. liite teemahaastattelurunko) nauhoitettiin ja lisäksi haastatteluiden aikana tehtiin muistiinpanoja. Haastattelua sovittaessa sekä ennen haastattelun alkua haastateltavalta kysyttiin lupa haastattelun nauhoittamiseen sekä muistutettiin, että haastattelumateriaali tulee vain haastattelijan käyttöön. Nauhoitukset litteroitiin sanasta sanaan. Kirjalliseen muotoon muutetuille haastatteluille tehtiin sisällönanalyysi. Litteroinnin jälkeen materiaalista etsittiin vastauksia tutkimuskysymyksiin ja tehtiin niistä pelkistettyjä ilmauksia.

Yksilöhaastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Teemahaastattelulla tarkoitetaan haastattelua, joka on rakennettu jonkin teeman ympärille. Teemahaastattelu on lomake- ja avoimen haastattelun välimuoto, jolle on tyypillistä, että teema-alueet haastattelulle ovat tiedossa, mutta kysymyksille ei ole tehty tarkkaa järjestystä tai muotoa. (Hirsjärvi ym. 2009, 202-203.)

Myös yksilöhaastatteluilla on omat hyvät ja huonot puolensa. Hyvänä puolena nähdään haastattelun joustavuus. Haastattelu antaa vapauden haastattelutilanteessa täydentää puuttuvaa tietoa uusilla kysymyksillä sekä haastateltavalla vapauden selittää ja perustella tarkemmin omaa vastaustaan. Hyvänä asiana nähdään myös se, että haastattelutilanteessa ollaan suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa haastateltavan kanssa. Haastattelutilanne on myös henkilökohtaisempi, kuin postitse tai sähköpostitse tuleva kysely, jonka aikana tutkija ja tutkimuksen kohde eivät välttämättä tapaa ollenkaan. (Hirsjärvi ym. 2009, 204-205.) Koska tutkimusta tämän aiheen ympärillä ei ole aiemmin tehty, antavat yksilöhaastattelut mahdollisuuden tarkentaa lomakkeella saatuja vastauksia sekä esittää lisäkysymyksiä tiettyjen teemojen ympärillä.

Huonoina puolina voidaan nähdä se, että haastattelu vie aina aikaa. Haastatteluun tulee valmistautua huolella. Haastattelu voi olla myös tilanne, joka jännittää niin haastateltavaa kuin haastattelijaa ja esimerkiksi taustahäly voi häiritä keskittymistä. Haastateltava voi myös kokea, että on sosiaalisesti oikein vastata tietyllä tavalla tai pyrkii omilla vastauksillaan miellyttämään haastattelijaa.

Haastatteluissa on tärkeää sulkea pois ylimääräiset häiriötekijät ja korostaa haastateltavalle, ettei oikeita tai vääriä vastauksia ole. (Hirsjärvi ym. 2009, 204-205.)

6.3 Aineiston analyysimenetelmät

Tässä tutkimuksessa aineistoa analysoidaan sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysissä etsitään tekstistä merkityksiä, mutta itse tekstin tuottamisella kuten äänenpainoilla tai sanavalinnoilla ei ole merkitystä. Sisällönanalyysin avulla pyritään muodostamaan kuvaus tutkittavasta ilmiöstä yleisessä muodossa. Menetelmänä sisällönanalyysi ei kuitenkaan tarjoa valmista tulkintaa aineistosta, vaan toimii ainoastaan keinona järjestellä aineisto. Aineiston järjestelyn jälkeen siitä on mahdollista tehdä johtopäätöksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 117-119.)

Tuomin ja Sarajärven (2018, 117-119) mukaan sisällönanalyysi voidaan toteuttaa monella eri tapaa. Tärkeintä on päättää, mikä aineistossa kiinnostaa, käydä läpi aineisto ja merkitä asiat, jotka vastaavat kiinnostustasi. Muu aineisto tulee jättää suosiolla jättää tutkimuksesta. Kiinnostavat asiat kerätään omaksi aineistoksi erilleen muusta aineistosta. Nämä asiat järjestellään esimerkiksi luokittelemalla, teemoittelemalla tai tyypittelemällä. Lopuksi kirjoitetaan yhteenveto saaduista havainnoista.

Lomakehaastatteluiden vastauksista tehtiin koonti. Koonnin perusteella luotiin vastauksista pelkistettyjä ilmauksia. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastauksia tarkasteltiin erikseen. Yksilöhaastattelut litterointiin. Litteroinnilla tarkoitetaan tallennetun laadullisen aineiston, kuten tässä tapauksessa haastattelunauhojen kirjoittamista puhtaaksi. Toisinaan on mahdollista tehdä päätelmiä suoraan nauhoista, mutta tässä tutkimuksessa aineisto litteroidaan, jotta varmistetaan ettei mikään olennainen asia jää puuttumaan.

Analyysin tavoitteena on järjestää haastatteluiden ja kyselyiden kautta saatu aineisto niin, että se on mahdollista kirjoittaa auki (Hirsjärvi & Hurme 2010, 136-144). Kaikki haastatteluaineisto, sekä lomakehaastattelut että yksilöhaastattelut luokiteltiin ja analysoitiin aiemmin esitettyä sisällönanalyysia käyttäen. Eri aineistoista etsittiin tiettyjen havaintojen toistuvuutta. Aineistosta esiin tulleista asioista tehtiin pelkistettyjä ilmauksia, jotka luokiteltiin sopiviin luokkiin. Pelkistetyt ilmaukset luotiin muodostamalla haastatteluissa esiin tulleista asioista yksikertaisia ilmauksia. Luokat muodostettiin aineiston perusteella, eikä niitä päätetty etukäteen. Luokkia yhdisteltiin tarpeen

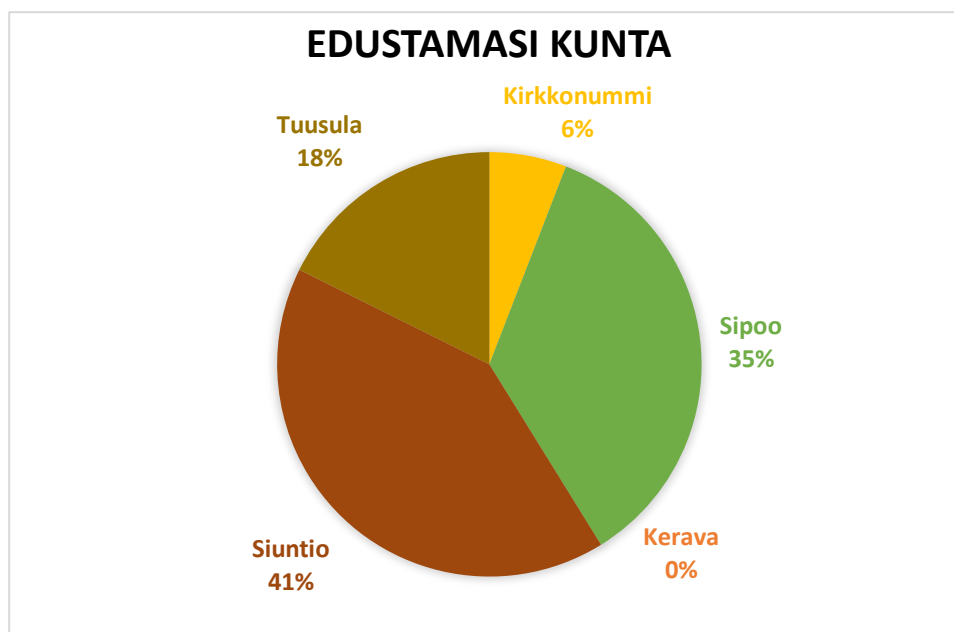
mukaan erilaisten teemojen alle yläkäsitteiksi siten, että luokkien välillä oli havaittavissa säännönmukaisuutta tai samankaltaisuutta.

Analyysivaiheen jälkeen aineistosta tehtiin vielä tulkintoja. Tulkintavaiheen ideana on, että analyysin aikana auki kirjoitetut tulokset selitetään ja tulkitaan eli tutkija tekee omia pohdintojaan analyysin tuloksista tehden niistä omia johtopäätöksiä (Hirsjärvi ym. 2007, 216-226). Johtopäätöksissä yhdisteltiin teoriaa sekä aineistosta tehtyjä tulkintoja. Johtopäätösten tarkoituksena on siis yhdistää tutkielman eri osat. Lopuksi kirjoitettiin vielä ylös mahdollisia jatkotutkimusideoita, pohdittiin kuntayhtymien tulevaisuutta ja tutkimuksen onnistumista.

7. KEHYSKUNTIEN ODOTUKSIA JA KOKEMUKSIA NIIDEN TOTEUTUMISESTA

Tässä luvussa esitellään tarkemmin lomakehaastatteluiden ja yksilöhaastatteluiden määriä sekä vastaajien ja haastateltujen taustoja. Sen jälkeen esitellään millaisia asioita lomakevastauksissa ja haastatteluissa nousi esille.

Kyselylomakkeeseen (kts. liite lomakehaastattelulomake) vastasi 17 henkilöä. Kysely oli tehty ja suunnattu suomenkielisille vastaajille, mutta yksi vastaus saatiin myös ruotsiksi. Ruotsinkieliset vastaukset on käännetty itse. Huomionarvoista on, että kaikki kyselyyn vastanneet olivat luottamushenkilöitä, vaikka kysely oli suunnattu myös viran- tai toimenhaltijoille. Tästä syystä tutkimus jatkui aikaisemman suunnitelman mukaan haastatteluilla, jotka päätettiin nyt suunnata vain viranhaltijoille. Kirkkonummelta saatiin yksi vastaus, Sipooa kuusi vastausta, Siuntioista seitsemän ja Tuusulasta kolme vastausta. Huomionarvoista on se, että Keravalta ei tullut yhtään vastausta.



Kuvio 7: Lomakevastaajien edustamat kunnat

Vastaajista suurin osa oli toiminut kuntansa luottamushenkilönä silloin, kun HSL:n jäseneksi on päätetty liittyä. Kysymykset olivat lähes samoja molemmille kuntaryhmille, mutta Siuntion ja

Tuusulan kysymysten asettelussa otettiin huomioon se, että kunnat ovat vasta liittymässä jäseniksi, jolloin heillä ei luonnollisesti ollut olemassa olevia kokemuksia kuntayhtymän toiminnasta.



Kuvio 8: Lomakevastaajien taustatieto

Viranhaltijoille tehtiin yhteensä neljä yksilöhaastattelua (kts. liite teemahaastattelurunko). Haastateltavina oli Keravan, Kirkkonummen, Sipoon ja Tuusulan viran- ja toimenhaltijat, joiden työkenttään HSL ja siihen liittyvät asiat tavalla tai toisella kuuluivat. Huomionarvoista on se, että haastateltavista vain yksi oli työskennellyt edustamassaan kunnassa silloin, kun kunta oli päättänyt hakea HSL-jäsenyyttä. Tästä eteenpäin tutkimuksessa viitataan viran- ja toimenhaltijoihin sanalla viranhaltija luottavuuden parantamiseksi.

7.1 Kohti HSL-jäsenyyttä

Yksilöhaastattelut aloitettiin muutamalla taustakysymyksellä. Kysyttäessä kuinka pitkään olette miettineet liittymistä HSL-kuntayhtymään, saatiin hyvin erilaisia vastauksia riippuen luonnollisesti siitä, kuinka pitkään kunta on tähän asti ollut jäsenenä. Esimerkiksi vasta vuoden 2018 alusta liittyneen Tuusulan haastateltava kuvaili, että liittyminen on ollut pitkäkö prosessi, joka on alkanut ensimmäisillä virallisilla selvityksillä jo YTV:n aikaan. Keskustelua liittymisestä ja erilaisia selvityksiä on tehty kehyskuntien kanssa lähes vuosittain HSL-kuntayhtymän perustamisesta lähtien. Kirkkonummella oli ollut yhteistyösopimus jo YTV:n aikana, jolloin yhteistyökuvio oli pikkuhiljaa rakentunut, ja HSL-kuntayhtymää perustettaessa Kirkkonummen liittyminen mukaan oli luonnollista.

Sipoon edustaja kertoi vuonna 2010 tehdystä selvityksestä kehyskuntien liittymisestä HSL:n jäseneksi. Tämän selvityksen jälkeen kehyskunnista Järvenpää ja Sipoo ilmoittivat halukkuutensa jatkaa selvityksiä sekä liittymisvalmisteluja, jonka pohjalta laadittiin tarkempia kuntakohtaisia arvioita kustannuksista ja käyttäjämääristä sekä työmatkaliikenteen suuntautumisesta eri puolille HSL-aluetta. Sipoossa valtuusto piti iltakoulun vuonna 2011 näiden sekä kunnan teettämän "Helsingin seudun joukkoliikenneyhteistyön vaikutukset Sipoon kunnalle" -selvityksen pohjalta. Haastateltava kertoi, että Sipoossa HSL-jäsenyys sai sysäyksen eteenpäin, kun Östersundomin alue liitettiin osakuntaliitoksessa osaksi Helsinkiä vuonna 2009. Sipoossa päätettiin, että yhteistyötä alueella tulee tiivistää, eikä jäädä erilliseksi kunnaksi. Samoihin aikoihin hyväksyttiin reipasta kasvua tukeva strateginen yleiskaava. Myös kuntastrategiaa päivitettiin siten, että tavoitteena oli Sipoon voimakas kasvu. Tähän aikakauteen myös keskustelu HSL-jäsenyydestä sopi hyvin. Sipoossa liittymistä varten selviteltiin, kuinka matkustajamäärien oletetaan nousevan, mistä kuntaosuus muodostuu ja mikä sen kehitys on.

Päätöksenteko eri valtuustoissa erosi myös paljon toisistaan. Tuusulassa valtuuston päätös liittymisestä oli äänestyksen tulos, ja päätökseen jätettiin joukko eriäviä mielipiteitä. Keskustelu valtuustolla oli ollut vilkasta ja puheenvuoroja käytettiin suuri määrä. Keskustelua käytiin perustavaa laatua olevista kysymyksistä, kuten kustannuksista, kuntaosuuksista sekä päätösvallan jakautumisesta eri kuntien kesken. Useampi valtuutettu oli kiinnostunut konkreettisista asioista, kuten linjastoista ja liikennetarjonnasta.

"Vähän väritti koko keskustelua semmonen tietty pettymys siihen, ettei pystytty kuvaamaan sitä mitä tästä saadaan, tästä HSL-liitoksesta, että mitä hyötyä siitä tulee. Keskustelu liikkui koko ajan semmosella abstraktilla tasolla se hyötyjen ajattelu. Ihmiset halusivat tietää konkreettisesti mitä ovat reitit ja mistä linjat kulkevat. Siinä oli semmonen ajatusharha, että ne asiat olis ollut ikään kuin selvitettävissä valmiiksi ennen kuin liitytään."

– viranhaltija

Kirkkonummella, joka on yksi HSL:n perustajajäsenistä, ei samanlaista puolesta tai vastaan debattia käyty. Keskusteluihin nousivat joukkoliikenteen kustannukset. Liittymisen aikoihin kritiikkiä kohdistui joukkoliikenteen kustannuksiin ja oli havaittavissa argumentointia sen puolesta, että joukkoliikenne on kallista. Kipukohtana haastateltava mainitsi infrakustannusten jyvittämisen kunnille.

Yhtenä syynä liittymiseen mainittiin myös kuntalaisten tasapuolisempi kohtelu. Eräässä kunnassa on pitkään tuettu bussilla matkustavien työmatkalippuja. Kunta on kuitenkin laaja, eikä sen kaikilta reunoilta ole järkevää matkustaa töihin bussilla vaan käyttää sen sijaan junaa. Näiden alueiden asukkaille työmatkalipusta ei ollut tähän saakka ollut mitään hyötyä. HSL:n liittyminen toi kuntalaisille tasapuolisempaa kohtelua, kun samalla kunnan tukemalla lipulla pystyy matkustamaan joukkoliikennevälineestä riippumatta.

7.2 Joukkoliikenneyhteydet ja palvelu

Sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat odottivat HSL-jäsenyydeltä eniten parempaa ja sujuvampaa palvelua. Asiakaspalvelun odotettiin parantuvan. Yksi vastaaja toivoi HSL:n tarjoavan enemmän valmiita joukkoliikennesuunnitelmia ja kokonaisratkaisuja käytössä olevien aineistojen perusteella. Hänen mukaansa järjestelmää luodaan tällä hetkellä paloittain, joka heikentää kokonaisuuden toimimista.

Luottamushenkilöt odottivat myös parempia joukkoliikenneyhteyksiä. Toiveena oli, että bussilla pääsisi sekä pääkaupunkiin että juna-asemille liityntäliikennettä varten. Useampi luottamushenkilövastaaja mainitsi juna- ja bussiliikenteen yhteensovittamisen tärkeyden. Myös viranhaltijat kertoivat, että liittymisen myötä kunnissa odotettiin joukkoliikennevälineestä toiseen vaihtamisen olevan helpompaa. Näiden seikkojen nähtiin edistävän ihmisten liikkuvuutta. Muutenkin liityntäliikenteen kehittäminen nähtiin haastavana asiana, jossa on vielä paljon työtä tehtävänä. Pettymys kuntalaisille on ollut Kampin kauppakeskukseen ajavien bussien suorien yhteyksien poistuminen.

*”Joukkoliikenteen paraneminen palvelemaan yhdyskuntarakennetta.
Toivomuksena erityisesti viikonloppuliikenne, myös radan paraneminen
(vaikuttaminen valtioon) ja lippujen hinnan säilyminen edullisina.”
– luottamushenkilö*

HSL:ltä odotettiin selkeämpiä ja tiheämpiä bussiyhteyksiä HSL-alueen sisällä sekä joustavia vaihtoyhteyksiä muihin naapurikuntiin. Junayhteyksien toivottiin säilyvän vähintään nykyisellä tasolla, mahdollisesti parantuvan ja toimivan pääkaupunkiseudun suuntaan moitteetta. Toiveina olivat myös kunnan sisäisen liikenteen mahdollistaminen sekä syöttöliikenteen parantaminen.

Syöttöliikenteen odotettiin toimivan erityisesti junaradan varrelle. Toiveissa oli myös metroliityntä. Nämä odotusten nähtiin luottamushenkilöiden keskuudessa toteutuneen vaihtelevasti: osa vastaajista oli tyytyväisiä, osa taas hyvin pettyneitä. Pettymystä perusteltiin matka-aikojen pidentymisillä sekä vaihtoyhteyksien heikentymisillä.

Konkreettisina odotuksina mainittiin paremmat pysäkki-infot sekä selkeä lippujärjestelmä. Näiden asioiden nähtiin helpottavan matkantekoa. Liikkumiseen liittyvän informaation toivottiin löytyvän yhdestä paikasta. Samoin toivottiin, että kaikkia matkalippuja olisi mahdollista ostaa samasta paikasta.

Toimivamman ja halvemman joukkoliikenteen odotettiin kannustavan kuntalaisia liikkumaan oman auton sijaan julkisilla ja parantavan erityisesti työmatkaajien mahdollisuuksia käyttää joukkoliikennettä. Erityisesti raideliikenne ja sen kehittäminen mainittiin useammassa vastauksessa.

Yhtenä merkittävänä toiveena oli koko HSL-alueen yhteinen matkakortti, jolla voisi matkustaa liikennevälineestä riippumatta. Kun matkustaja tarvitsisi HSL-alueella vain yhden matkakortin, niin myös vaihtojen odotettiin yksinkertaistuvan. Tämän ei koettu toteutuneen, sillä edelleen lipputuotteita on useita. Kaikkea liikennettä, kuten pitkän matkan busseja ei ole saatu yhtenäistettyä muun HSL-alueen kanssa.

Samalla toivottiin eri ikäryhmille tarkoitettuja alennustuotteita, kuten opiskelija- ja eläkeläislippuja. Tämän odotuksen nähtiin toteutuneen erityisen hyvin, kun kyseisiä lippuja on jäsenyyden myötä saatavilla. Jäsenyyden myötä odotettiin, että joukkoliikenteen kulkutapaosuus kasvaa ja samalla joukkoliikenteen rooli liikennejärjestelmässä kasvaa. Yhteisen tehokkaan suunnittelujärjestelmän myötä joukkoliikenteen toivottiin tehostuvan kehysalueella. Yksi vastaaja kertoi kunnan odottaneen, että jatkossa ELY-keskuksen alueelta kunnan läpi tuleva liikenne sujuisi lippujen osalta jouhevammin.

”Toisin kuin pääkaupunkiseudun kunnilla, niin täällä on läpiajoliikennettä niin paljon, että ite oon miettinyt, on ihan omaa ajattelua, että pitäis jotenkin kun on kaikki mobiilisovellukset että miten niitä lippuja vois maksaa. Tuntuu hirveän vanhanaikaiselta, että edelleen pitää matkahuollosta ostaa jotain eri lipputuotteita tai silleen että pitäis olla valtakunnallisesti jos oikeesti haluttais käyttäjälle tosi ystävälliseksi sitä liikkumista.” – viranhaltija

Länsimetro nousi yllättäen esille jokaisessa haastattelussa. Jokainen haastateltu mainitsi kuulleensa viime aikoina kritiikkiä erityisesti Länsimetrosta ja siihen liittyvästä liityntäliikenteestä. Länsimetron myötä liityntäliikenteen matka-ajat pitenivät ja joillain matkustajilla myös vaikeutuivat. Sitä ennen samanlaista kritiikkiä oli yhden haastateltavan mukaan ollut viimeksi HSL:n perustamisen aikoihin. Kritiikkiä on vuosien aikana tullut yleisesti kustannuksista, reiteistä sekä aikatauluista, joissa on yksittäisiä ongelmakohtia. Yleisvire ennen Länsimetroa on kuitenkin ollut positiivista.

”No news is good news eli homma pelaa.”

– viranhaltija ajasta ennen Länsimetroa

HSL:n toivottiin myös ottavan huomioon se, että kaikkien jäsenkuntien naapurikunnat eivät ole HSL-jäseniä ja huomioimaan tämän vaikutukset reittien suunnittelussa. Matkustaminen kunnan läpi, joka ei ole HSL-jäsen, ei saisi olla vaikeuttaa matkustajan arkea. HSL-alueen rajakunnissa matkustajan matka ei saisi vaikeutua sen vuoksi, että yksi kunta on jäsen ja toinen ei. Tällä hetkellä liikkuminen koettiin osittain haastavaksi, erityisesti jos kunnan asukkaat kulkivat aktiivisesti HSL-alueen ulkopuolella olevaan kuntaan esimerkiksi palvelun perässä.

Jäsenyyden myötä saavutettavan toimivan joukkoliikenteen toivottiin houkuttelevan joukkoliikenteeseen uusia käyttäjiä esimerkiksi yksityisautoilijoista. Tämän toteutumisesta vastaajilla ei ollut kokemusta.

7.3 Kustannukset

Yksi tärkeimmistä tekijöistä yhteistyön taustalla on tavoite tuottaa palveluita kustannustehokkaasti. Luottamushenkilöiden vastauksissa yhteistyön toivottiinkin tuovan kustannustehokkuutta ja kustannussäästöjä niin kunnalle kuin asukkaillekin sekä kunnan kustannusten pysyvä kurissa. Myös mahdollisten parannustöiden, kuten lisävuorojen tai pysäkeille tehtävien parannusten toivottiin toteutuvan mahdollisimman kustannustehokkaasti. Luottamushenkilöt päättävät vuosittain esimerkiksi HSL:n talousarviosta ja kuntaosuuksista, joten on luontevaa, että kustannukset nousevat vahvasti esille vastauksissa. Kustannustehokkuuden toteutuminen jakoi myös paljon mielipiteitä. Yleisesti vastaajien keskuudessa nähtiin, että kustannusten kehittämisessä ollaan menossa oikeaan suuntaan.

Esille nousi myös kustannusten vaikutus HSL:n päätöksenteossa. Kun jokainen kunta kilpailee HSL:n käytettävissä olevista rahoista ja pyrkii perustelemaan miksi juuri heidän kuntansa tarvitsisi uusia reittejä ja lisää ilta- ja viikonloppuvuoroja, hidastaa se päätöksentekoa koko kuntayhtymän tasolla.

Useamman vastaajan mukaan HSL-jäsenyyden nähtiin lisänneen joukkoliikenteen rahoitustarvetta, joka oli tiedossa jo päätöksentekovaiheessa.

”Kunta maksaa siten asukkaidensa lippujen hintojen alenemisen kuntaosuuden kautta ja muut kuntalaistensa joukkoliikenteen käyttöä edistävät toimet, mitä sit on ollutkin jonkin verran esim. terminaalien rakentamiset ja pysäkkikatosten parantamisia ja kyllähän näihin on tietysti mennyt rahaa. Mut että se oli odotettavissa ja niin se on toteutunutkin. Luulen, että kustannukset olleet jonkin verran suuremmat kuin mitä silloin ennen liittymistä oli ajateltu.”

– viranhaltija

Viranhaltijat nostivat esille kunnan luottamushenkilöiden toiveet siitä, että kuntaosuudet eivät saisi kasvaa ja kustannusten tulisi säilyä maltillisina. Samaan aikaan heiltä tulee myös toiveita lisätä ilta- ja viikonloppuvuoroja sekä liikennettä haja-asutusalueille ja työpaikkakeskittymiin.

”Siinä on vähän se suhde että kuinka paljon rahaa ollaan valmiita käyttämään ja mitä sillä rahalla saa, sen ymmärryksen löytäminen vaatii tasapainoilua.”

– viranhaltija

7.4 Yhteistyötä ja yhteisiä saavutuksia

Yhteistyöltä muiden HSL-jäsenkuntien kanssa oli odotettu monenlaisia asioita. Hiljattain kuntayhtymään liittyneet kunnat toivoivat, että kunta otetaan uutena kuntana huomioon kuntayhtymän toiminnassa ja uuteen tulokkaaseen suhtaudutaan avoimesti. Toiveena oli myös päästä suunnittelemaan yhteistyötä muiden kanssa. Viranhaltijat näkivät yhteistyön HSL:n kanssa sujuneen hyvin, mutta se on edellyttänyt, että myös kunnassa on ollut aktiivista ja asiantuntevaa henkilöstöä sekä luottamushenkilöitä.

Monessa vastauksessa toivottiin aikataulujen ja linjojen yhteensovittamista muiden kuntien kanssa, yhteisiä linjoja sekä laajempaa liikennesuunnittelua. Eräs vastaaja toivoi yhteistyötä vastaavankokoisten kuntien kanssa edunvalvonnan helpottamiseksi. Yhteistyön odotettiin leviävän myös kuntien muille osa-alueille, kuten kaavoitukseen ja asuntotuotantoon, jotka nähtiin tärkeänä osana joukkoliikenteen kehittämistä. Aikataulujen yhdenmukaistamisen nähtiin olevan helpompaa kuntayhtymän sisällä. Yksi vastaaja kertoi, että liittyminen HSL-kuntayhtymän jäseneksi lisää kiinnostusta yhteistyöhön muiden jäsenkuntien kanssa myös tulevaisuudessa. HSL:n jäsenyyden nähtiin tuovan kunnalle leveämpiä hartioita.

”Kehittää yli kuntarajojen asukkaiden kannalta joustavia reittejä.” – luottamushenkilö

”Yhteinen rintama pks:n mahtia vastaan” – luottamushenkilö

HSL-alue on samaa työssäkäyntialuetta ja työmatkaliikenne suuntaan suurimmalta osin pääkaupungin suuntaan. Vastaajat odottivat, että yhä useamman kunnan asukkaiden matkustaessa samoilla liikennevälineillä ja samoilla reiteillä, yhteydet ja palvelut paranevat ja reitit ja vaihtoyhteydet sujuvat entistä paremmin. Poikittaisyhteyksien toivottiin paranevan. Sujuvan työmatkaliikenteen toivottiin vähentävän paikoittain yksityisautoilua tehden sitä kautta ympäristöstä puhtaamman.

”Positiivista näkyvyyttä, liikkuvuuden helppous, autoa ei välttämättä tarvita joka lähtöön.”

– luottamushenkilö

”Koko alue saavuttaa etuja, kun enemmän ihmisiä saadaan

joukkoliikenteen piiriin kattavilla palveluilla.”

– luottamushenkilö

Yhteistyöllä pyritään saavuttamaan jotain, mitä yksin on haastavaa tai mahdotonta saavuttaa. Monessa vastauksessa korostettiin yhdessä tekemistä. Kuntayhtymän myötä toivottiin saavutettavan yhdessä parempaa joukkoliikennettä kaikille.

” Suuremmilla resursseilla ja suuremmalla alueella on helpompi suunnitella kokonaisuutta.”

–luottamushenkilö, alkuperäinen vastaus ruotsiksi ja käännetty vapaasti suomeksi

”Kohtuuhintaisen joukkoliikenteen tarjoaminen alueen asukkaille, joka palvelee näin laajaa työssäkäyntialuetta, asuntorakentamista ja elinvoimaa ylipäättään.”

– luottamushenkilö

HSL:n toimintaan vaikuttamista pidetään hankalana ja HSL-kuntayhtymän organisaatiota jähmeänä. Eräs luottamushenkilö toi esille, että hänen mielestään todellinen ongelma on, etteivät kunnat osaa sanoa mitä toiminnalta odottavat tai odottavat vääriä asioita.

HSL osallistaa kuntia laajasti pyytämällä lausuntoja sekä järjestämällä erilaisia yhteistyöryhmiä. Lisäksi järjestetään foorumeita, joissa tietoa jaetaan ja on mahdollista vaikuttaa. HSL:n erilaiset työryhmät mainittiin hyvinä paikkoina verkottua muiden jäsenkuntien kanssa ja hakea sieltä tukea erilaisille näkemyksille ja linjauksille.

Yhteistyö nähtiin myös keinona paikata omia vähäisiä resursseja. Kuntien omat henkilöresurssit olivat viranhaltijavastaajien mielestä vähäisiä, jolloin yhteistyön merkityksen nähtiin kasvavan.

Muiden jäsenkuntien odotettiin huomioivan päätöksenteossa HSL-alueen ulkopuoliset kunnat, jotka eivät ole HSL:n jäseniä, mutta jäsenkuntien asukkaiden päivittäinen liikkuminen tapahtuu syystä tai toisesta näiden kuntien alueella. Syitä voivat olla esimerkiksi töiden tai terveyskeskuksen sijainti toisen kunnan puolella ja myös sinne olisi tärkeää päästä sujuvasti joukkoliikennettä käyttäen.

HSL-alueella kunnat tekevät paljon yhteistyötä myös esimerkiksi maankäytön ja asumisen ympärillä ja paikoitellen yhteistyöllä on pitkät perinteet. Samalla kuitenkin yhteistyötä joidenkin kuntien kanssa on vasta harjoiteltu HSL-jäsenyyden ja seudullisen suunnittelun myötä. Moni vastaaja mainitsi, että erityisesti yhteistyötä pääkaupunkiseudun kanssa on päässyt opettelemaan HSL:n myötä. HSL-jäsenyyden nähtiin tuovan mahdollisuuden päästä lähemmäs sekä samoihin organisaatioihin pääkaupunkiseudun kanssa ja avaavan mahdollisuuksia muille myös yhteistyökuvioille tulevaisuudessa. Yhteistyö ja sen tärkeys pääkaupunkiseudun kanssa nousi esille jokaisessa haastattelussa. Yksi vastaaja mainitsi, että yhteistyö pääkaupunkiseudun suuntaan on ollut kunnalle iso tekijä osana liittymispäätöstä. Näiden toiveiden nähtiin toistaiseksi toteutuneen vajavaisesti.

”Enemmän samoihin pöytiin pääkaupunkiseudun kuntien kanssa.”

– viranhaltija

”Ennen kaikkea sen, että kunta liittyy osaksi pääkaupunkiseutua. Yhtenäinen lippu ja liikennejärjestelmä ovat kunnalle hyvin tärkeitä, koska kunnasta pendelöidään paljon pääkaupunkiseudulle ja toisinpäin.”

– viranhaltija

HSL sai kiitosta siitä, että se on onnistunut ottamaan hyvin haltuunsa joukkoliikenteen hallinnoinnin ja sopimusten teon, jolloin kunta itsessään on joutunut tekemään melko vähän. Linjastosuunnittelun ja palvelutasomäärittelyn nähtiin myös sujuneen hyvin.

”Ei ole ollut jyräysmeininkiä HSL:n suunnalta ja on pystytty keskustelemaan asioista.”

– viranhaltija

Koska HSL-kuntayhtymä on iso alue ja mukana monenlaisessa suunnittelussa, nähtiin sillä olevan hyvät mahdollisuudet saavuttaa yhteisesti asetettuja tavoitteita alusta loppuun saakka.

”Strategisen suunnittelun tasolta aina sinne konkreettisiin toteuttamisen suunnitteluun”

–viranhaltija

7.5 Kuntien erityispiirteiden huomioiminen ja erityistoiveet

Tutkittavat kehyskunnat ovat keskenään erilaisia ja sitä kautta varmasti myös odottaneet jäsenyydeltä erilaisia asioita. Kysyttäessä kunnan erityispiirteiden huomioimisesta HSL:n toiminnassa saatiin vastauksia laidasta laitaan. Suurin osa vastaajista koki, että kuntien erityispiirteitä on huomioitu HSL:n toiminnassa huonosti. Muutama vastaaja totesi, että koska liittymisprosessi on vasta alussa ei erityispiirteitä ole vielä kunnolla huomioitu ja työtä asian eteen on vielä tehtävä. Osa vastaajista myös kehui, että erityispiirteet on huomioitu hyvin. Tässä kysymyksessä ei ollut selkeää jakoa tiettyihin kuntiin, vaan saman kunnan vastaajat saattoivat todeta, että erityispiirteet on otettu huomioon hyvin ja huonosti. Kaikki viranhaltijat totesivat, että kuntien erityispiirteitä kyllä huomioidaan erilaisissa yhteyksissä, kuten työryhmissä, palvelutasopäätöksissä ja linjastosuunnitelmissa.

Haja-asutusalueiden ongelmia ei vastaajien mukaan oltu huomioitu tarpeeksi ja niille alueille ei koettu kulkevan tarpeeksi bussiliikennettä iltaisin ja viikonloppuisin. Muutama vastaaja myös koki, että kunnalla ei pienen kokonsa vuoksi ole vaikutusvaltaa eikä mahdollisuutta saada erikoiskohtelua.

”Siuntion kunnan koko ja sitä kautta maksukyky rajoittaa liikenneostoja esimerkiksi viikonloppuliikenteen järjestämiseksi. Muutoin pelisäännöt ovat aika kohtuulliset, joskin liikennevolyymit eivät koskaan voi kilpailla isojen kuntien kanssa.”

– luottamushenkilö

”Osa tosi ja aika hyvin ja osin tosi ja aika huonosti. Tuusula istuu huonosti vyöhykejärjestelmään ja kuntalaiset joutuvat maksajan rooliin eriarvoistavassa järjestelmässä.”

– luottamushenkilö

Kysyttäessä kunnan erityistoiveista HSL:n liittymisen yhteydessä vastaukset vaihtelevat. Yksi vastaaja kertoo, että kunnalla on ollut selkeä toive päättää itse omista bussilinjoistaan ja tämä on huomioitu melko hyvin. Eräs vastaaja kertoo erityistoiveiksi paremmat yhteydet ja sujuvan palvelun, mutta toteaa myös toteutuksen olleen huonomman yhteydet ja usein huono vaihto.

”Enemmän toivottiin kuin mitä saatiin.”

– luottamushenkilö

Tuusulan ja Siuntion luottamushenkilöt kertoivat erityisiksi toiveikseen liittymisprosessissa junayhteyksien turvaamisen ja paranemisen, juna- ja bussivuorojen lisäämisen, palveluihin pääsyn ja harvaan asuttujen alueiden huomioimisen. Vastaajien mielestä viimeisintä toivetta ei ole loppuvaiheessa huomioitu kovin hyvin. Juna- ja bussivuorojen lisäämisen suhteen ei vastaajien mielestä olla vielä tavoitetasolla.

”Kuultiin erittäin hyvin. Toiveet ovat toteutuneet asteittain. Muutoin Siuntiossa ei olisi lainkaan raideliikennettä kun VR/liikenneministeriö yllättäen lopettivat työmatkailijoita ja opiskelijoita palvelevan lähiliikenteen.”

– luottamushenkilö

Erityispiirteenä mainittiin tilanne, jossa kunta itse on HSL-kuntayhtymän jäsen, naapurikunta ei ole, ja silti kuntien välillä on paljon liikennettä, kuten Tuusulan ja Järvenpään kohdalla. Tällainen tilanne ei saisi vaikeuttaa matkustajien liikkumista. Myös lipunmyynnin haasteet nousevat esiin. Esimerkiksi R-kioskeja ei ole Helsingin tapaan joka puolella eivätkä ne ole auki yötä myöten. Sipoossa lipunmyyntiä on jouduttu järjestämään kunnan toimesta esimerkiksi kunnanvirastolla ja kirjastossa, joiden aukioloajat ovat rajalliset. Kirkkonummella kunnan sisäinen liikenne on pitkälti

koululaisliikennettä, jonka mukaan sisäiset linjat on suunniteltu. Näistä syistä johtuen koko HSL-alue ei voi olla samanlainen, vaan alueiden välille jää väkisinkin varianssia erityispiirteiden vuoksi.

Erityispiirteiden huomioonottamiseksi oltaisiin valmiita kokeilemaan myös tavallisesta poikkeavia ratkaisuja esimerkiksi haja-asutusalueilla, joissa säännöllinen joukkoliikenne ei aina ole mahdollista. Näillä alueilla voitaisiin kokeilla esimerkiksi kutsuliikennettä sekä jaettuja autoja, joita useampi käyttäjä voisi käyttää tai järjestää sen avulla kimppekyydin. Kokeiluille näytettiin vihreää valoa.

*”Siis varmasti jos kokeilujen kautta lähdettäis siihen.
Kehyskunnat voisivat olla hyvä alusta kokeiluille.” – viranhaltija*

7.6 Joukkoliikenteen rooli kunnan vetovoimatekijänä

HSL-jäsenyyden vaikutuksista joukkoliikenteen suosioon vastaajat olivat montaa mieltä. Osa koki, että HSL on vaikuttanut joukkoliikenteen suosioon positiivisesti ja joukkoliikenteen suosio on kasvanut HSL:n liittymisen myötä. Osa koki suosion lisääntyneen jonkin verran ja yksi vastaaja totesi, ettei suosio ole lisääntynyt riittävästi. Joukkoliikenteen suosioon vaikuttavina tekijöinä vastaajat mainitsivat halvemmat matkat ja toisaalta pakollisten vaihtojen lisääntyminen sekä huonot viikonloppuyhteydet. Suosiota nähtiin lisäävän sen, että HSL:n matkalippua voi käyttää koko HSL-alueella.

Luottamushenkilöt näkivät toimivan joukkoliikenteen olevan kunnan vetovoimatekijä ja tuovan lisäarvoa kunnalle jatkossa. Viranhaltijat näkivät jäsenyyden lisäävän koko HSL-alueen houkuttelevuutta uusien asukkaiden silmissä, kun liikkuminen kunnasta toiseen on helpompaa yhtenäisen joukkoliikennealueen sisällä samalla matkakortilla. Kaikkien vastaajien keskuudessa jäsenyyden toivottiin myös lisäävän houkuttelevuutta asuinpaikkana ja sitä kautta tuovan uusia asukkaita. Sen nähtiin vaikuttavan myös kunnan tonttien myyntiin positiivisesti.

Viranhaltijoiden näkemysten mukaan joukkoliikenne nähtiin myös uusien yritysten kasvua tukevana tekijänä ja mahdollisuutena uusille yrityksille perustaa toimitilat pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Toimivat joukkoliikenneyhteydet ovat heille hyvin tärkeä tekijä, sillä se voi toimia etuna uusien työntekijöitä houkuteltaessa sekä helpottaa vierailuja yrityksen toimipaikalla. Myös työvoiman liikkuvuus helpottuu yhteisen liikennöintialueen myötä.

”Yritysmailma kun käyttää puheenvuoroja niin siinä toistuu aina se, että kun yritykset miettii sijoittumista niin näiden puheenvuorojen perusteella miettivät sitä niin mieluummin HSL-alueen sisältä. Yrityksen on helppoa viestiä, että samalla lipulla pääset tänne minne olemme päättäneet asettua. ”

– viranhaltija

7.7 Kunnat osana HSL:n toimintaa

Kysyttäessä vaikutusmahdollisuuksista HSL:n toimintaan useampi viranhaltija mainitsi HSL:n lukuisat työryhmät. Ongelmaksi näiden kohdalla muodostui se, että työryhmiä mainittiin olevan todella paljon, mutta sen sijaan kunnissa olevat henkilötyöresurssit eivät riitä näissä kaikissa ryhmissä mukana olemiseen ja asioihin perehtymiseen. HSL:n koettiin olevan massiivinen organisaatio, eikä kaikkiin yksityiskohtiin ole yksittäisenä kuntana mahdollista vaikuttaa. Vastauksista nousi esille myös se, että vaikuttaminen HSL:n suuntaan vaatii kunnalta aktiivisuutta ja työntekoa.

Haastatellut viranhaltijat kertoivat, että äänivalta HSL:n hallituksessa on pieni. He kokivat, ettei kunta pysty sitä kautta vaikuttamaan kovinkaan paljoa. He kuitenkin myös mainitsivat, että tämä on asia, joka tulee ottaa huomioon valmistelussa ja pyrkiä hakemaan tukea muista jäsenkunnista omille mielipiteilleen ja ajatuksilleen. Siten omalle asialleen saa enemmän painoarvoa. Jos omalle asialleen ei saa kannatusta muilta kunnilta, niin kunnan valtaa helposti pettymys ja tunne siitä, ettei voi vaikuttaa mihinkään. Tämä aiheuttaa helposti muitakin negatiivisia tunteita HSL:n toimintaa kohtaan.

Hyvinä vaikuttamisen paikkoina viranhaltijat mainitsivat vuosittaisen toiminta- ja taloussuunnitelmaan pyydettyvät lausunnot ja esimerkiksi palvelutasomuutokset. Yhden kunnan edustaja koki, että joukkoliikenneasioissa on mahdollista vaikuttaa riittävästi. Sen sijaan isommissa kysymyksissä, kuten liikennejärjestelmäsunnittelussa tai MAL-työssä yhden yksittäisen kunnan näkemys häviää helposti kokonaisuuteen. Lisäksi HSL:n toimintaan vaikuttavat myös muut asiat kuin vain kuntien näkemykset. HSL:llä on esimerkiksi ilmastotavoitteita, jotka saattavat joissain asioissa mennä kunnan näkemyksen edelle, eikä kunnan näkemystä voida ottaa huomioon, jos se on näiden tavoitteiden vastainen.

Vaikka luottamushenkilöt kokivat poliittisen äänivallan pieneksi, yksi vastaaja mainitsi kuitenkin, että virkamiestasolla yhteistyö on todella hyvää ja toimivaa. HSL:n kuntavastaavia koettiin hyväksi asiaksi ja heitä kehoitettiin ammattitaitoisiksi. Myös osallistaminen sai kehuja.

”Minusta se on kiitettävää, miten HSL osallistaa mukaan tohon suunnitteluun.”

– viranhaltija

Päätösvalta kuntayhtymässä aiheutti eniten pettymyksiä suhteessa odotuksiin.

”Meidän kunnalla on aika pieni äänivalta HSL:n hallituksessa, on yks varajäsen niin se on ehkä ollut semmonen yllätyskin meidän poliitikoillekin, että ei niihin asioihin sillä tasolla pääse ihan kamalasti vaikuttamaan, että kun puolet hallituksesta koostuu Helsingin edustajista kun se menee äänimäärän mukaan. Niin silleen ehkä se, että kun nää alueet on ihan kauheen erilaisia, niin olis tarvetta vähän miettiä sitten erityisiä ratkaisuja näille seudun reunoille.”

– viranhaltija

Eräs viranhaltija koki, että liittymisvaihe sujuu aina todella hyvin, mutta liittymispäätöksen jälkeen harmaa arki iskee päälle ja yhteydenpito vähenee. Tämä vastajaa kuitenkin totesi tämän olevan ymmärrettävää ja normaalia. Hän totesi, että kuntien on hyvä liittyä jäseniksi vuorotellen, jotta jokaisen liittymisvaihe on mahdollista hoitaa mahdollisimman hyvin.

”Aina liittyy sellainen ”myyntipuhevaihe”, jossa liittymistä valmistellaan ja liitytään ja ne ensimmäiset yhteydenpidot ja valmistelut sujuu kuin rasvattu salama. Sitten harmaa arki iskee päälle, ei nyt voi sanoa, että varsinaisesti olisi mitään feidausta tapahtunut HSL:n suunnasta, mutta heille tulee muutakin kuormaa esimerkiksi Länsimetro, pientä viivettä ollut joissain asioissa ja sellaista isännättömyyttä tavallaan. Kun siellä kaikessa markkinointimeiningissä on se johtoportaan ihminen, joka myy vaikka jäätä Alaskaan, mutta kun tulee kenttätöntyöntekijä joka ratkoo kaikki ongelmat, niin sitten tarvittais selkärankaa sanoa. Tai sitten jos halutaan hoitaa joku asia aidosti kunnan osalta hyvin niin se vaatisi rahankäyttöpäätöksiä HSL:ltä.”

– viranhaltija

7.8 Joukkoliikenteen vakaa tila

Erään kunnan kohdalla taustasy HSL-jäseneksi liittymiselle oli, että joukkoliikennelain siirtymäajan päättyessä silloisen toimivaltaisen viranomaisen toiminnassa alkoi olla auringonlaskun piirteitä. Vaikka yhteistyö toimi edelleen moitteetta, eivät viranomaisen resurssit riittäneet miettimään asioita uudella tavalla.

”Myöskään kunnilla ei ollut oikein mahdollisuuksia. Jos yksittäinen kunta tässä Keski-Uudellamaalla olisi lähtenyt suunnittelemaan joukkoliikennettä uudestaan, niin sitten olisi lähdetty vanhasta asetelmasta liikkeelle, että ajetaan usean kunnan läpi. Jos yksittäinen kunta lähtisi suunnittelemaan jotain uutta, niin se ei ole vain sen yhden kunnan kokonaisuus, vaan tulisi useamman kunnan alueella miettiä.” –viranhaltija

Haastateltava kertoi, että vaikka HSL-jäsenyys ei varsinaisesti ratkaissut tätä ongelmaa, tuli kuitenkin jotain tehdä, jotta joukkoliikennettä voitiin kehittää.

”Asetelma, jossa oli vähän semmonen tekemätön paikka, että ei kukaan oikein ottanut koppia siitä kokonaisuudesta, että sitten liikenne vaan vähenee ja jos sama halutaan pitää niin se edellyttää sitä kunnan rahankäytön lisäämistä. Sitten HSL-jäsenyyttä markkinoitiin ja niinhän se olikin, että se tois mukanaan enemmän resursseja ja uudenlaisen ajattelumallin, plus tuo junan mukaan siihen kokonaisuuteen. Aikaisemmassa maailmassa oli VR:n junaliikenne ja ELY-keskuksen bussiliikenne eikä ne keskustelleet keskenään matkalippujen osalta eikä liityntäliikenteen aikataulut natsanneet.”
– viranhaltija

Viranhaltijoiden vastauksissa korostui odotus siitä, että joukkoliikenteessä saavutetaan vakaa tila, mutta joukkoliikennettä silti kehitetään jatkuvasti. Sen saavuttaminen nähtiin mahdollisena HSL-jäsenyyden myötä. Jäsenyyden myötä odotettiin myös suunnittelurutiinia ja yllätyksettömyyttä.

Samaan aikaan haastatteluissa nousi esille myös epävarmuus ja jatkuva muutoksen tila. Liikenteen järjestäminen tuntuu ajoittain työllistävältä ja kaikissa muutoksissa on vaikea pysyä perässä. Tällaisina muutoksina mainittiin linjaston uudelleen kilpailutus, vyöhykeuudistus ja kuntaosuuksien merkittävä kasvu.

Alun käynnistysvaiheen jälkeen muutosten toivottiin olevan maltillisia. Tätä kautta toivottiin saavutettavan luotto siihen, että esimerkiksi uusille kuntalaisille voidaan mainostaa pysyviä reittejä ja pysäkkejä. Kunnan joukkoliikennetoiveiden nähtiin jalostuvan, kun opitaan, millaista HSL-jäsenkuntana oleminen on, ja mitä kaikkea sen myötä on mahdollista saada.

Eräs vastaaja näki, että ennen HSL-jäsenyyttä kunnan joukkoliikenteen tarjonta oli heikkenemässä. Kunta näki, että HSL-jäsenyyden myötä on mahdollista lisätä joukkoliikenteen tarjontaa sekä saada joukkoliikenne kehittymään parempaan suuntaan. Yksi vastaaja painotti lipputuotteiden selkeyttä sekä käyttäjäkokemuksen paranemista asioina, joita kunta odotti liittyessään saavuttavansa. Odotuksina esille nousivat bussi- ja junaliikenteen yhteensovittaminen sekä aikataulujen synkronointi.

”Varmuutta, suunnittelurutiinia, yllätyksättömyyttä. Tulee luotto, ettei bussiliikenteen tarjonta ihan nuupahda.” – viranhaltija

Ennen liittymistä pohdinnassa oli myös, mikä on mahdollinen vaihtoehto, jos päätetään ettei HSL:n jäseneksi liitytä. Närkästystä herätti se, että jäsenyyden mukanaan tuomat konkreettiset muutokset eivät näy kunnassa heti, vaan se voi kestää muutaman vuoden. Kysymyksiä herätti se, miksei liittymisaikaa voisi lykätä siihen, kunnes jotain konkreettista on nähtävissä.

7.9 Uusia kuntia mukaan?

Melko merkittävänä tekijänä sille, onko joku tyytyväinen saamaansa palveluun, voidaan pitää sitä, suosittelisiko hän samaa myös muille. Kriitikistä huolimatta kokonaisuus voi olla enemmän positiivinen kuin negatiivinen. Kysymys siitä, suosittelisivatko luottamushenkilöt mahdollisille uusille jäsenkunnille liittymistä HSL:n jäseneksi jakaa mielipiteitä. 17 luottamushenkilövastaajasta yhdeksän suosittelisi liittymistä ja kolme vastaajaa ei suosittelisi liittymistä. Loput vastaajat eivät sanoneet suoraan kyllä tai ei, vaan esittivät omia pohdintojaan puolesta ja vastaan.

*”Kyllä ja ei. Kyllä, osaksi HSL:ää. Ei, maksajaksi ”vyöhykeuudistukseen.”
– luottamushenkilö*

”En ole varma. Jos pystyy ylläpitämään hyvää joukkoliikenneyhteyksiä, se on ehkä parempi vaihtoehto.” – luottamushenkilö

Eräs vastaaja koki HSL-jäsenyyden olevan hyvä vaihtoehto, jos kunnan joukkoliikenneyhteydet pysyvät nykytasolla myös liittymisen jälkeen eivätkä heikkene. Toinen vastaaja koki, että kokonaisuuden kannalta on parempi mitä useampi kunta on jäsenenä, vaikka eivät olleetkaan saavuttaneet jäsenyydestä kaikkea toivomaansa. Yksi vastaaja nosti myös esille sen, että ennen liittymistä kunnan tulee selvittää, mitä HSL haluaa tehdä linjaverkostolle mahdollisen liittymisen jälkeen, jotta voidaan käydä keskustelua, ollaanko joistain linjoista valmiita luopumaan. He, jotka suosittelevat jäsenyyttä mainitsevat perusteluiksi metropolialueen laajenemisen ja kehittymisen, pääkaupunkiseudun liikenteen sujuvoittamisen sekä tuen koko alueen kestäväälle kehitykselle. Yksi vastajaa kokee, että olisi vaikeaa perustella, miksi liittymistä ei voisi suositella. Yhtä vastajaa arveluttivat Länsimetron aiheuttama kustannusten kasvu.

*”Kyllä, sillä näin voimme kehittää toimivaa joukkoliikennettä yhä laajemmalla alueella.”
– luottamushenkilö*

*”En. Pienten kuntien liikenteeseen ei HSL:ssä panosteta riittävästi.”
– luottamushenkilö*

Eräs vastaaja oli sitä mieltä, että HSL-jäsenyys ei ole kunnalle kovin tarpeellinen, sillä joukkoliikenteen toimintaan ja sen kehittymiseen vaikuttavat tulevaisuudessa muut asiat kuten lakimuutokset sekä teknologian kehitys.

*”Uskon Siuntion kaltaisten kuntien julkisen liikenteen kehittyvän jatkossa parhaiten liikennöintiä koskevien säädösten poistamisen ja tietotekniikan kehittymisen kautta. Esim. taksien ja säännöllisten bussien välimaastossa toimivien kulkuvälineiden uskon lisääntyvän jatkossa (--).
Siinä mielessä en ehkä koe HSL-jäsenyyttä kuntamme kannalta kovin merkitykselliseksi.”
– luottamushenkilö*

Jokainen viranhaltija sen sijaan suosittelisi uusille jäsenkunnille liittymistä HSL:n jäseneksi. Kaikki kuitenkin painottivat, että liittymistä tulee harkita kunnan omista lähtökohdista käsin. HSL-jäsenyyden nähtiin parantavan kunnan mahdollisuuksia saada alueelle uusia työpaikkoja, kun HSL-alueella liikkumiseen on pienempi kynnyks. Liittymispäätöksessä tulisi miettiä kunnan sijaintia ja sitä,

kuinka tiiviissä kytköksessä kunta on pääkaupunkiseutuun sekä ympäröiviin kuntiin esimerkiksi työmatkaliikenteen kautta. Myös kunnan asemoituminen muihin HSL-jäsenkuntiin nousi esille. Jos kunnan HSL-liikenne tulee järjestää kunnan läpi, joka ei itse ole HSL-jäsen, asettaa se omat haasteensa.

”Liittymisen myötä piti myöntää, että se Helsingin suunta on se kuntalaisten työmatkaliikkumisen suunta. Ollaan lähiökunta siinä mielessä, että meidän kunnassa asutaan ja ollaan mutta töissä käydään muualla.”

–viranhaltija

”No joo, sehän on tietysti meidänkin kunnan etu, että HSL alue laajenis ja olis helpompaa. Onhan tää ollut aikamoinen prosessi ja kuten sanoin niin takaisin ei enää olisi menemistä.”

– viranhaltija

Useampi vastaaja oli sitä mieltä, että joukkoliikenteen järjestäminen yhteistyönä on ainoa järkevä vaihtoehto.

”Ei tällaisella seudulla ole järkeä muuten kuin yhteisesti järjestää sitä liikennettä.”

– viranhaltija

Vaikka jäsenyyttä oltiinkin valmiita suosittelemaan, niin tuotiin esille sen olevan kuitenkin iso ponnistus koko organisaatiolle.

”Onhan tämä HSL aika iso satsaus.”

– viranhaltija

8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa käydään läpi tutkimustuloksia. Tutkimuksessa pyrittiin ottamaan selvää, mitkä asiat kuntayhtymän jäsenyydessä ovat onnistuneet odotusten mukaisesti ja mitä tulisi vielä kehittää. Lisäksi haluttiin saada selville, mitä asioita kunnat yleensäkin kuntayhtymältä yhteistyöorganisaationa odottavat. Päättökysymykset olivat: millaisia odotuksia kehyskunnilla on ollut HSL-jäsenyyttä kohtaan ja kuinka ne ovat toteutuneet. Tutkielmassa tuli ottaa huomioon se, että osa valituista kunnista on ollut jäsenenä vasta hyvin lyhyen aikaa. Tutkimuksessa otettiin huomioon sekä luottamushenkilö- että viranhaltijanäkökulma.

Vastauksia tutkimuskysymyksiin haettiin tehtyjen haastatteluiden lisäksi tutustumalla kohdekuntien pöytäkirjoihin ja historiaan, lukemalla uutisartikkeleita sekä lukemalla erilaista taustatietoa. Kuntayhtymän perimmäinen tarkoitus on järjestää yhteinen palvelu kuntien yhteistyönä, joten merkittävä osa teoriaa käsittelee kuntien välistä yhteistyötä.

Seudullisen joukkoliikenneyhteistyön alkuaikoina yhteistyötä pidettiin hyvin epävirallisena ja se saikin maineen kahvikerhona. Se on kehittynyt yhteistyöorganisaationa juuri niin kuin Haveri (2004, 19-20) esittää: alkuun epävirallisena verkostoimaisena yhteistyönä pääkaupunkiseudulla ja kehittynyt pikkuhiljaa kohti nykyistä virallista yhteistyöorganisaatiota. Yhteistyötahot ovat tunnistaneet yhteiseksi ongelmakseen joukkoliikenteen järjestämisen tehokkaasti alueella, jossa on paljon työmatkaliikennettä sekä muuta asiointiliikennettä kuntien välillä. Yhteistyön kehittyessä toimijat ovat tunnistaneet tarpeen joukkoliikenneyhteistyölle ja kuntayhtymä on tullut aiheelliseksi perustaa vastaamaan tähän tarpeeseen.

Tutkimuksessa tuli esille asioita, joihin vaikuttaminen on vaikeaa. Yksi esimerkki tästä on äänivalta HSL:n toimielimissä, joka kehyskunnat kokivat olevan liian vähän. Jos jokainen jäsenkunta saisi toimielimiin yhtä monta edustajaa, ei se olisi reilua suuremmille jäsenkunnille, joiden asukasmäärä ja joukkoliikenteen käyttäjämäärä on huomattavasti suurempi. Käytännössä kunnalla on mahdollisuus kasvattaa äänimäärää kasvattamalla asukaslukuaan, mikä ei sekään ole helppo keino.

Yhteistyö väistämättä pienentää jäsenkunnan päätösvaltaa, joka on Feiockin (2007, 302-303) mukaan yksi esimerkki yhteistyön poliittisista kustannuksista. Mykkäsen (2012, 14-19) mukaan kunta-

päättäjät ovat esittäneet kritiikkiä siitä, että päätöksenteko karkaa kuntayhtymässä liian kauas. Luottamushenkilöt kokivatkin, että HSL:n toimintaan ei ollut mahdollista halutussa määrin vaikuttaa kunnan pienten äänimäärien tai pelkkien varajäsenyyksien vuoksi kovin hyvin. Olisikin tärkeää kehittää erilaisia vaikuttamiskanavia, joissa luottamushenkilöt voisivat tuoda omia ajatuksiaan esille. Siten myös pienemmät kunnat voisivat olemalla näissä kanavissa aktiivisia pyrkiä ajamaan tärkeiksi kokemiaan asioita eteenpäin.

HSL:n strategian 2018-2021 mukaisesti kuntayhtymän perustehtävänä on kehittää toimivaa liikkumisen kokonaisuutta yhteistyössä. Yhteistyö ei tarkoita vain päätösvaltaa, vaan myös muuhun HSL:n toimintaan kuten työryhmiin ja kuulemistilaisuuksiin osallistumista. Yleensä merkittävimmät asiat valmistellaan ja suunnitellaan muualla kuin yhtymäkokouksessa tai hallituksessa. Kuntien omalla aktiivisuudella on mahdollista vaikuttaa siihen, ovatko omalle kunnalle tärkeät asiat jatkovalmistelussa mukana. Viranhaltijat kehuivat HSL:n lukuisia työryhmiä ja kuulemisia, joita oli pidetty erimerkiksi eri vaiheissa palvelutason määrittelyä ja linjastosuunnittelua. Viranhaltijat kokivat siis, että kunnalla on paikkoja tuoda tärkeitä asioita esille. Tässä suhteessa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä oli erimielisyyttä.

Viranhaltijat myös toivat esille, että kaikkiin työryhmiin ei ollut mahdollista osallistua, sillä kuntien henkilöstöresurssit ovat pienet eikä aikaa kaikille tapaamisille ollut. Ehkä työryhmien kokoonpanoja olisi vielä syytä miettiä uudelleen ja osasta työryhmiä voisikin tehdä luottamushenkilöpainotteisia. Tässä voidaan nähdä olevan myös viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen tiedonkulun ongelma: ehditäänkö ja muistetaanko kunnissa aina kertoa luottamushenkilöille, mitä HSL:n työryhmissä on meneillään ja onko luottamushenkilöillä mahdollisuus sanoa oma näkemyksensä? Kuntien olisi hyvä tarkastella tätä asiaa sisäisesti.

Kuntien edustajat kokivat, ettei kuntien erilaisuutta ole huomioitu tarpeeksi kuntayhtymän päätöksenteossa. Tämä oli yksi merkittävimmistä kitkaa aiheuttavista asioista kuntayhtymän toiminnassa. HSL joutuu toimintaa suunnitellessaan ottamaan huomioon hyvin erilaisten jäsenkuntien tarpeet. Kuntien ollessa hyvin erilaisia on mahdotonta luoda sellaista joukkoliikennejärjestelmää, joka palvelisi jokaista kuntaa ja sen aluetta moitteetta sekä ottaisi huomioon kuntien muut erityispiirteet. Kuntien olisi tärkeää miettiä mitä ovat ne asiat, joiden vuoksi yhteistyöhön on lähdetty, mistä kunnat haluavat pitää kiinni ja mistä ne ovat valmiita joustamaan. Yhteistyö vaatii kompromissia, jolloin jokainen osapuoli saa jotain, mutta joutuu myös luopumaan osasta toiveitaan (Mykkänen 2002, 14-19).

Luottamushenkilöt kritisoivat erityisesti HSL-kuntayhtymän kustannuksia. Osa oli sitä mieltä, että HSL on tullut kunnalle paljon kalliimmaksi kuin mitä alun perin oli kerrottu. Kuntien olisi tärkeää miettiä, ovatko he saaneet toiminnasta rahoilleen vastinetta. Mikäli kustannusten koetaan nousseen, kertooko se ehkä paremmasta palvelutasosta vai meneekö kaikki sijoitettu raha toiminnan transaktio-kustannuksiin?

Kunnan luottamushenkilöt saattavat tavata kunnan virkamiehiä useamman kerran viikossa erilaisten kokousten merkeissä tai olla muuten tietoisia mitä heillä on työn alla. Joukkoliikenneasioita valmistellaan kuitenkin HSL:n sisällä, joten luottamushenkilöt eivät näe virkamiesten päivittäistä valmistelutyötä. Siten luottamushenkilöiden voi olla vaikeaa ymmärtää, paljonko valmistelutyöhön kuluu aikaa ja rahaa.

Koska kuntataloudessa on jatkuvat säästöpainheet, on helpointa ajatella rahasyöpön olevan organisaation ulkopuolelta. Mykkänen (2012, 14-19) toteaa, että taloudellisen tilanteen ollessa tiukka, on helpointa etsiä säästöjä organisaation ulkopuolisista toiminnoista. Kuten Airaksinen (2004, 108) toteaa, on kustannustehokkuutta kuitenkin pidetty yhtenä kuntayhtymän vahvuuksista. Tässä näkyy myös Feiockin (2008, 302-303) ajatus siitä, että jos kunnilla on mahdollisuus panostaa taloudelliseen puoleen yhtä paljon, vähentää se konflikteja. Kuntien ollessa eri kokoisia eivät kaikki voi kasvattaa osuuttaan kuntayhtymän rahoituksesta yhtä paljon kuin muut, joka voi aiheuttaa turhaa eripuraa.

Kuten Andersen ja Pierre (2010, 224) toteavat, varsinkin liittymisen aluksi konkreettisesti näkyvillä ja tiedossa ovat vain kustannukset. Todelliset parannukset ja toiminnan tehokkuus näkyvät vasta kun toiminta on ollut jonkin aikaa käynnissä. Tätä voisi helpottaa se, että kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kanssa käytäisiin läpi mahdollisimman konkreettisia asioita, jotka muuttuvat, kun jäsenyys astuu voimaan, jolloin kustannukset olisi helpompi hahmottaa. Toisenlaisessa kuntayhtymässä kustannukset voivat olla paremmin ennustettavissa jo etukäteen ja vaikutukset nähtävissä saman tien. HSL:n tapaisessa kuntayhtymässä, jossa linjastot tehdään jokaisen kunnan tarpeiden mukaan, ei yhden jäsenkunnan perusteella voi päätellä millaisia vaikutuksia liittymisellä on toisessa kunnassa. Tämä asia nousi esille erityisesti vasta äskettäin liittyneiden kuntien vastauksissa. Toiveissa oli, että liittyminen tehtäisiin vasta kun vaikutukset alkavat konkreettisesti näkyä ja uudet linjat alkaisivat pyöriä samana päivänä kuin kunta on virallisesti kuntayhtymän jäsen. Se on tietysti mahdotonta, koska joukkoliikenteen kaltaisen ison asian suunnittelu vaatii aikaa ja resursseja. On tärkeää, että yhteistyön alkuvaiheessa annetaan suunnittelutyölle tarpeeksi aikaa (Lackey ym. 2002, 150).

Vastaajat eivät maininneet lähes ollenkaan kehyskuntien välisiä suhteita kuntayhtymässä. HSL-alueella kehyskunnat tekevät paljon yhteistyötä muissakin asioissa, joten yhteistyö on voi olla jo niin luonnollinen osa arkipäivää, ettei siitä ole tarvetta erikseen mainita. Tässä näkynee Lackeyn ym. (2002, 149) tarkoittama sosiaalisen pääoman vaikutus yhteistyölle. Sosiaalista pääomaa ja tuttuja kasvoja on jo kertynyt aiemmissa yhteistyökuvioissa, kuten MAL-työssä.

Sen sijaan kunnat olivat hyvin innokkaita kokemaan kuinka pääkaupunkiseudulla yhteistyökuviot toimivat ja halusivat samoihin pöytiin pääkaupunkiseudun kuntien kanssa. Vastauksissa korostui, kuinka tämä nähtiin uutena ja kiinnostavana yhteistyön suuntana. Toisaalta kehyskunnat olivat tarvittaessa valmiita myös puhaltamaan yhteen hiileen, jos asiat näyttäisivät muuten etenevän liian pääkaupunkiseutupainotteisesti. Andersen ja Pierre (2010, 224) nostivat esille, voi että mikäli yhteistyöorganisaation suurin toimija pyrkii liikaa hyötymään asemastaan, voi se vähentää muiden kuntien halukkuutta jatkaa yhteistyötä. Siinäkin mielessä on toivottavaa, ettei pääkaupunkiseutupainotteisuutta tulisi korostumaan toiminnassa missään vaiheessa. Toistaiseksi vastauksista ei ollut luettavissa, että pääkaupunkiseudun kunnat yrittäisivät pelata päätöksenteossa omaan pussiin.

HSL nähdään koko joukkoliikennealueelle hyödyllisenä kuntayhtymänä. Näin suurella alueella yhteistyön tekeminen on kannattavaa ja siitä hyötyy koko seutu. Joukkoliikenne nähtiin sellaisena palveluna, jonka suunnittelussa ja toteutuksessa yhteistyötä tulee ehdottomasti tehdä. Tämä tukee hyvin valtiovarainministeriön (2017b, 28-30) ajatusta siitä, että joukkoliikenneyhteistyön lisääminen tulevaisuudessa on tärkeää. HSL-alueen kunnista matkustellaan paljon naapurikuntiin ja niiden läpi kohti pääkaupunkiseutua. Jos jokainen kunta järjestäisi joukkoliikenteen yksin, olisi matkaaminen kunnasta toiseen ja kohti pääkaupunkiseutua useamman kunnan läpi varmasti melko haastavaa.

Vastauksissa korostui tahtotila siitä, että on vain yksi yhtenäinen joukkoliikennealue, jonka sisällä matkat tehdään. Toive oli, että alueen sisällä voi matkustaa yhdellä matkakortilla, jolla voi myös kätevästi vaihtaa kulkuvälineestä toiseen. Yhteisen matkakortin myötä liikkuminen on helpottunut, vaikka haasteita toi kulkuvälinestä toiseen vaihtaminen. Sen ei nähty olevan vielä niin sujuvaa kuin se voisi olla. Tässä olisi varmasti kunnille hyvä paikka vaikuttaa ja kertoa, mitä asian eteen olisi mahdollista tehdä.

Kunnat sijaitsevat maantieteellisesti lähellä toisiaan, jolloin kustannuksia ei tule esimerkiksi pitkistä kokousmatkoista. Feiockin (2008, 302-303) mainitsevat täytöntöönpanoon liittyvät transaktiokustannukset voivat kuntayhtymässä kasvaa suureksikin riippuen tarvittavista investoinneista. HSL:n

tapauksessa kuntayhtymän itse ei tarvitse tehdä suuria investointeja, kuten hankkia joukkoliikennekalustoa, sillä kuntayhtymä ostaa palvelun tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti yrityksiltä, joilla on jo omaa kalustoa. Sen Feiock (2008, 302-303) näkee hyvänä asiana, sillä suuret transaktiokustannukset voivat turhaan heikentää luottamusta kuntien välillä.

Myös linjastojen suunnittelu maksaa. Luottamushenkilöt kritisoivat tätä, sillä siitä muodostuu kustannuksia ennen kuin kuntayhtymän jäsenyys muuten konkreettisesti näkyy. Kuntayhtymän investointien ollessa maltillisia, ei kuntien välille synny pakollista riippuvuutta, joka luoda turhaa kitkaa kuntien välille. Jos yksittäinen kunta päättääkin joskus jättäytyä pois kuntayhtymästä, ei se rasita muiden jäsenkuntien taloutta esimerkiksi ylimääräisinä busseina, joita on hankittu isommalle joukkoliikennemäärälle.

Liityntäliikenne nousi esille monta kertaa vastauksissa. Vastausten perusteella jäi käsitys, että näkemykset toimivasta liikennejärjestelystä ovat hieman erilaisia kuntien ja HSL:n kesken. HSL kannustaa strategiassaan 2018-2021 siihen, että kotoa kuljetaan bussilla lähimmälle juna-asemalle, josta junalla voi jatkaa matkaa kohti päämäärää. Raideliikenteen avulla myös ilta- ja viikonloppuvuoroja on mahdollista lisätä, kun tarvitaan vain kuntien sisäinen liityntäliikenne. Sen sijaan haastatellut ja lomakevastaajat tuntuivat toivovan, että kehyskunnasta tulisi päästä suoraan bussilla päämäärään. Täysin tyytyväisiä ei oltu siihenkään, että vaikka kehyskunnasta tulisikin bussi suoraan esimerkiksi Helsinkiin, niin sen päätepysäkki ei välttämättä ole keskeisellä paikalla Helsingin ydinkeskustassa.

Kulikutapojen joukosta esille nousi erityisesti raideliikenteen kehittäminen. Tämä on linjassa HSL:n strategiaan 2018-2021 kirjatun tavoitteen kanssa, jonka mukaan sujuva liikkuminen mahdollistuu tehokkaan runkoverkon avulla. Vaikka vastaajat toivoivat myös suoria bussivuoroja kehyskunnasta pääkaupunkiseudulle, nähtiin raideliikenne hyvänä vaihtoehtona, kunhan sitä vielä kehitetään. Sujuva liittyminen bussista tai henkilöautolta raiteille nähtiin avaintekijänä tässä kehityksessä.

Länsimetro mainittiin yllättävän monta kertaa. Liityntäliikenteen toimivuus tuntui heikentyneen Länsimetron myötä. Se lisäsi myös tyytymättömyyttä HSL:ää kohtaan, sillä Länsimetron aloitus on koettu haastavana. Aika ennen Länsimetroa oli sujunut hyvin eikä negatiivista palautetta ollut juuri tullut kuntiin. Toisaalta taas uusien kuntien liittymisen osuminen Länsimetron aloituksen kanssa samaan ajanjaksoon oli tuonut uusille jäsenkunnille tunteen siitä, että heidät on unohdettu, kun HSL:n voimavarat keskitettiin Länsimetron ongelmien ratkomiseen. Jatkossa suurten uudistusten kanssa

samaan aikaan ei tulisi ajoittaa uusien kuntien liittymistä. Lisäksi uusien jäsenkuntien on hyvä liittyä porrastetusti eri aikaan, jotta jokaisen kunnan kanssa on mahdollista käydä liittymisvaihe ja siihen liittyvä kipuilu rauhassa läpi.

Kuntien on hyvä nähdä myös muut HSL:n myötä tulevat hyödyt kuin toimiva joukkoliikenne. Kaikkia hyötyjä ei ole mahdollista mitata rahassa, mutta ne voivat silti olla merkittäviä ja tuoda kunnalle lisäarvoa (Hirvonen 2002, 7-8). Ensinnäkin HSL-jäsenkunta pääsee osaksi suurempaa yhteistyöverkostoa. Muiden kuntien toimijat tulevat tutuiksi, jolloin heitä on jatkossa helpompi lähestyä myös muilla asioilla.

Toiseksi, kuntien omat henkilöresurssit ovat rajalliset. Kuten Ylitalo (2005, 16-18) toteaa, on yhteistyö erityisen tärkeää, sillä se antaa kunnalle laajempaa asiantuntijuutta. Yhteistyössä päästään usein hyödyntämään muiden kuntien asiantuntijoiden osaamista jollain spesifillä alalla, joka yhteistyön myötä tulee kaikkien kuntien hyödynnettäväksi. Erityisesti pienemmät kunnat hyötyvät yhteistyöstä isompien kanssa päästessään hyödyntämään suurempien kuntien henkilökunnan ammattitaitoa (Andersen ja Pierre 2010, 219-226).

Kolmanneksi, toimiva joukkoliikenne on tärkeä kunnan vetovoimatekijä. Toimivan joukkoliikenteen nähdään houkuttelevan kuntiin uusia asukkaita ja yrittäjiä ja samalla kuntaan syntyy uusia työpaikkoja. Yritykset pitävät tärkeänä tekijänä ammattilaisten rekrytoinneissa sitä, että työpaikalle on helppo päästä HSL-alueella samalla matkakortilla. Työpaikkailmoituksessa saatetaan mainita, että kunta on osa HSL-kuntayhtymää. Nämä positiiviset hyödyt jäävät helposti kunnalle koituvien rahallisten kustannusten varjoon. Toisaalta yhteistyö joukkoliikenteessä on pienelle kunnalle myös Feiockin (2007, 49-51) mainitsema poliittinen kustannus, kun kunta on riippuvainen pääkaupunkiseudun työpaikoista, joihin merkittävä osa työssäkäyvistä kuntalaisista pendelöi.

HSL:n sisällä tehdään paljon uudistuksia ja toimintakenttä muuttuu koko ajan. Tämä on linjassa HSL:n strategian 2018-2021 kanssa, jonka mukaisesti painotus on jatkuvassa uudistumisessa ja muutosten ennakoinnissa. Toimintakentän muutoksina vastaajat mainitsivat esimerkiksi palvelutasomäärittelyn ja linjastosuunnittelun. Kuitenkin yhtenä suurimmista hyödyistä HSL-kuntayhtymässä nähdään joukkoliikenteen vakaa ja varma tila. Voisi ajatella, että nämä ovat ristiriidassa toistensa kanssa. Toimiva organisaatio kuitenkin kehittää itseään ja toimintojaan jatkuvasti. Tutkimuksen aikana tulikin esille myös se, että aiemmin joukkoliikenteestä vastannut taho ei ollut enää kovin kiinnostunut joukkoliikenteen kehittämisestä ja se jäi helposti organisaation muiden tehtävien

varjoon. Tämä toi osaltaan epävakauden tuntua. HSL-kuntayhtymä keskittyy kuitenkin päätehtävään joukkoliikenteeseen, joten tällaista vaaraa ei enää pitäisi olla. Vakaa ja varma tila voidaan saavuttaa myös muuten kuin siten, ettei mikään muutu. Vakautta voivat tuoda myös esimerkiksi pysyvät henkilöresurssit.

Kirkkonummen, Keravan ja Sipoon edustajat kertoivat lopulta aika vähän liittymispäätöksestä ja siihen liittyneestä mahdollisesta kipuilusta kuntatasolla. Heidän vastauksensa keskittyivät enemmän siihen, mitä kuntayhtymässä on saavutettu tai mitä on jäänyt saavuttamatta, ei niinkään siihen mitä liittymisen yhteydessä on odotettu. Tämä johtunee siitä, että heille liittyminen on ollut hyvin luonnollinen jatko YTV:lle eikä liittymistä ole pohdittu ja selvitelty samalla tavalla kuin Sipoossa, Tuusulassa tai Siuntiossa.

Malinen ym. (2012, 113) toteavat, että kuntien erilaiset palvelutarpeet tulisi huomioida päätöksenteossa, vaikka joukkoliikenne järjestetäänkin yhteistyönä. Palvelun tehokkuus kärsii, jos jokaisessa kunnassa tuotetaan tismalleen samanlaista palvelua. Tämä on yksi tärkeimmistä haastatteluissa esille nousseista asioista. HSL:n olisikin hyvä panostaa kuntien erityispiirteiden huomioimiseen esimerkiksi mainittujen kokeilujen avulla. Erityisesti niiden kehittämisessä kuntien tulisi olla tiiviisti mukana. Kokeiluiden kautta joukkoliikenteen piiriin on mahdollista saada uusia käyttäjiä, kun valikoima laajenee.

Ylitalo (2005, 16-18) mainitsee, että yksi yhteistyön uhkakuvista on lähipalveluiden heikentyminen. Erityisesti pinta-alaltaan suurissa kunnissa on vaikea tavoittaa kunnan jokaista kolkkaa joukkoliikenteen avulla. Kuntalaisille tulee helposti tunne, ettei joukkoliikenne ole enää lähipalvelu. Kunnan itse tuottama joukkoliikenne pyrkisi mahdollisesti olemaan kaikkien kuntalaisten käytössä tasapuolisesti, mutta vaatisi mahdollisesti myös kunnalta suurempaa rahallista panostusta sekä vaikeuttaisi merkittävästi matkantekoa kunnan rajojen ulkopuolelle. Tällaisella alueella, jossa joukkoliikenteen matkat suuntautuvat merkittävältä osin kunnan rajojen ulkopuolelle, tämä asettaisi paljon haasteita ja vaikuttaisi myös joukkoliikenteen suosioon. Sen sijaan, että selvittäisi millä lipulla ja monellako vaihdolla määränpäähän pääsisi, voisi matkanteko tuntua helpommalta omalla autolla.

Yhteenvetona voisi todeta, että vaikka HSL:n jäseneksi liittymisen nähtiin olevan iso satsaus, se koetaan sen arvoiseksi. Kukaan ei sanonut suoraan, että kunnan tulisi ehdottomasti erota HSL-kuntayhtymästä ja alkaa järjestää joukkoliikennettä kunnan omana toimintana. Haastatteluissa tuli esille, että se olisi tässä vaiheessa myös aika mahdotonta yhteistyön ja toimintatapojen ollessa

vakiintuneita. Se ei tarkoita sitä, etteikö toimintaa olisi silti aiheellista edelleen kehittää yhteistyössä jäsenkuntien kanssa.

9. LOPUKSI

9.1 Tulosten tarkastelu

Kuntayhtymän perusajatukseen mielestäni kuuluu se, että kyseessä on yhteistyö, jolloin yksi jäsenkunta ei voi saada kaikkea haluamaansa. Vastavuoroisesti kunta voi saavuttaa kattavammat ja kustannuksiltaan edullisemmat palvelut. Tutkimuksessa moni haastateltava totesikin sen, että kunnalla oli jo liittymisvaiheessa tiedossa, ettei tämänkokoisessa yhteistyöorganisaatiossa voi saada aivan kaikkea mitä toivoo.

Kunnat olivat erityisen innokkaita tekemään työtä pääkaupunkiseudun kanssa. Toivottavasti tunne on molemminpuolinen ja myös sieltäpäin ollaan valmiita kehittämään muitakin kehyskuntien toimintoja joukkoliikenteen lisäksi. Kaikki halukkaat eivät voi muuttaa pääkaupunkiseudulle, mutta kehyskuntien kehittäminen mahdollistaa työssäkäynnin pääkaupunkiseudulla hieman kauempaakin. Samalla pääkaupunkiseutu saa osaavaa työvoimaa.

Vaikka joukkoliikenne on kunnan vapaaehtoinen tehtävä, on hienoa nähdä, että kunnat ovat silti innokkaina kehittämässä sitä ja satsaamassa siihen rahallisesti. Jokainen uusi asukas, jonka toimiva joukkoliikenne saa houkuteltua kunnan asukkaaksi maksaa kuitenkin osan niistä takaisin kunnallisveron muodossa.

Kokeiluiden avulla voitaisiin mahdollisesti myös parantaa kuntien erityispiirteiden huomioimista. Kokeilut vaativat rahoitusta, mutta jos yhä useampi alueen asukas voisi käyttää joukkoliikennettä tavalla tai toisella, se varmasti maksaisi itsensä pian takaisin. Kokeilut auttaisivat myös jäsenkuntien ja ei-jäseninä olevien kuntien rajapinnassa liikkumista, jos saataisiin luotua esimerkiksi mobiililippu, joka toimisi sekä HSL-alueella että sen ulkopuolella. Samalla liittymistä harkitsevat kunnat voisivat saada pientä esimakua jäsenyydestä. Tässäkin tulee tietysti ottaa huomioon se, että HSL:n pitkän tähtäimen suunnitelma on saada jäsenikseen lisää kuntia, jolloin kehittämistä ei voi tapahtua liian pitkälle sillä ajatuksella, ettei kaikkien tarvitsisi olla jäseniä saavuttaakseen toimivan joukkoliikenteen.

Jos kunnallisessa päätöksenteossa pidettäisiin virallisen pöytäkirjan lisäksi keskustelupöytäkirjaa, olisi näistä pöytäkirjoista saattanut helposti löytyä paljon lisämateriaalia tutkimukseen. Liittyminen

HSL-kuntayhtymän jäseneksi on kuitenkin niin suuri päätös, että se on varmasti herättänyt paljon puheenvuoroja puolesta ja vastaan, vaikka pöytäkirjaan olisi kirjattu lähes yksimielinen päätös.

9.2 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimuksen alussa määrittelin kolme kriteeriä, joiden täytyy täytyä, jotta aineisto on käyttökelpoinen: jokaisesta kunnasta tulee olla vastaus joko haastattelun tai lomakevastaajien myötä, vastaajia täytyy olla sekä viranhaltijoista sekä luottamushenkilöistä ja vastaajiksi täytyy löytää henkilöitä, jotka ovat olleet kunnassaan viranhaltijoina tai luottamushenkilöinä siihen aikaan, kun HSL-jäsenyydestä on tehty päätös. Vaikka vastaajamäärä jäi pieneksi, nämä kaikki kolme kriteeriä täyttyivät.

Erityisesti luottamushenkilöiden vastaajamäärän olisi voinut ajatella olevan suurempi ottaen huomioon, että kysely lähetettiin kaikkien viiden kunnan valtuutetuille. On ymmärrettävä, että myös valtuutetun voimavarat ovat rajalliset eikä heidän voi olettaa ehtivän reagoimaan kaikkiin heille tuleviin viesteihin. Vähäisestä vastaajamäärästä huolimatta vastauksissa alkoi näkyä samojen asioiden toistuminen. Esille nousi myös uusia avauksia, kuten HSL:n rooli uusien joukkoliikennekokeilujen toteuttajana.

Vähäisen vastaajamäärän vuoksi tuloksia ei ole mahdollista yleistää. Tässä tutkimuksessa esitettyihin kehittämisideoihin tulee siksi suhtautua kriittisesti. Nyt tehty tutkimus on suuntaa-antava ja se voidaan nähdä hyvänä keskustelunavaajana kuntien ja kuntayhtymän välisen yhteistyön kehittämiseksi.

Erityisesti kriittisten vastausten määrään saattoi osittain vaikuttaa Länsimetro. Vaikka kyselyssä ei mainittu Länsimetroa sanallakaan, se nousi esille useassa vastauksessa negatiivisessa yhteydessä. Kyselyn ajoittuminen samoihin aikoihin Länsimetron ongelmien kanssa saattoi luoda tavallista enemmän kritiikkiä HSL:n toimintaa kohtaan.

9.2 Jatkotutkimusaiheet

Tutkimusta tehdessäni etsiskelin monella eri Internet-haulla odotuksia kuntayhtymiä kohtaan. Osumia tuli hyvin vähän ja nekin usein aiheen vierestä. Tässä voisi olla paikka laajemmallekin

tutkimusaiheelle eri kuntayhtymiin. Mielenkiintoista olisi tutkia esimerkiksi saman kunnan jäsenyyttä eri kuntayhtymissä. Olisi kiinnostavaa saada selville, minkä kuntayhtymän toimintaan kunnassa ollaan tyytyväisimpiä ja miksi.

Tätä tutkimusta olisi mielenkiintoista laajentaa myös HSL:n muihin jäsenkuntiin ja erityisesti Espooseen, Vantaaseen ja Kauniaisiin, jotka ovat lähimpänä Helsinkiä ja olleet mukana kuntayhtymässä alusta alkaen. Lisäksi voitaisiin tietysti kuulla myös HSL:n työntekijöitä ja heidän odotuksiaan. Kuten jo johdannossa todettiin, tulee kuntien välinen yhteistyö lähivuosina todennäköisesti lisääntymään, jolloin olisi tärkeää tutkia nykyisen yhteistyön tilaa katsantokannasta riippumatta.

Tutkimuksen jälkimainingeissa herää väistämättä mieleen kysymys siitä, millainen HSL-kuntayhtymästä olisikaan tullut, jos kaikki kunnat, joita HSL havittelee pitkässä juoksussa jäsenikseen, olisikin esimerkiksi lain pakottamina liitetty mukaan heti vuonna 2010? Olisivatko jäsenkunnat enemmän vai vähemmän tyytyväisiä? Olisiko joukkoliikenneverkosto yhtenäisempi ja olisiko metro saatu jo Kirkkonummelle saakka, kuten eräs vastaaja toivoi? Toisaalta lain saneleman pakko ei olisi kovinkaan hyvä lähtökohta yhteistyölle. Tätä on mahdotonta tutkia, mutta ajatusten pallottelu on aina mahdollista.

Joukkoliikenteen tutkiminen ja sen toimivuus tulevat myös tulevaisuudessa olemaan tärkeitä aiheita. Joukkoliikenteen käyttäjämäärät kasvavat, kun muuttoliikkeen suunta maalta kaupunkiin jatkuu. Koska kaikki eivät voi eivätkä halua asua suurten kaupunkien keskustoissa, tulee joukkoliikenteen toimia, jotta on mahdollista asua myös keskustan ulkopuolella. Tietoisuus yksityisautoilun päästöistä ja haitoista ympäristölle kasvaa, jolloin yhä useampi mahdollisesti päättää käyttää joukkoliikennettä.

Vaikka kuntayhtymää ja sen toimintaa kuinka hioisi, ei se välttämättä ole ikuinen ratkaisu. Jyväskylässä on pohdittu koulutuskuntayhtymän purkamista vakavissaan. Syynä tähän on se, etteivät kunnat osallistuneet kuntayhtymän rahoittamiseen, vaan sen toimintaa on pyöritetty pelkillä valtionosuuksilla. Koska kunnat eivät ole halukkaita maksamaan hätärahoitusta, mietitään kuntayhtymän lakkauttamista. HSL-kuntayhtymällä on tähän verrattuna selkeä rahoituspohja, joka tuo kuntayhtymään vakautta. Jäädään odottamaan millaisia uusia haasteita kuntien jatkuvasti muuttuva toimintaympäristö kuntayhtymille tuo.

LÄHTEET

Aamuposti 15.12.2016

<https://www.aamuposti.fi/artikkeli/465900-hyvinkaan-ja-hsln-lippuyhteistyö-paattyy-viela-voiladata-kausilippuja>. Viitattu 14.1.2018.

Adelaja, A. O., Gibson, M. A. & Racevskis, L. A. (2010). Transaction costs and inter-jurisdictional cooperation: an application to land use collaboration. *Journal of Public Affairs*, 10, 265–279.

Airaksinen, J. (2004). Kehittämisen kuntayhtymä, verkostojen johtamista hierarkioiden avulla? Teoksessa Majoinen, K., Mäki J. Ja Tammi, T. (toim.) *Seutujohtamisen vaihtoehdot*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Airaksinen, J. (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos.

Airaksinen, J. (2012). Millainen ohjaustunne kunnilla on kuntayhtymiin? Teoksessa Mykkänen, A. (toim.) *Kuntayhtymä pelastaa? Kunnallisanalan kehittämissäätiö*. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Andersen, O. J. & Pierre, J. (2010). Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review* 46:2, 218–240.

Antila, A., Asikainen, J., Hietaharju A. & Pyykkölä, M. (2017). Tulevaisuuden kuntaa tekemässä – Uuden valtuustokauden johtamisjärjestelmät. FCG Konsultointi Oy.

Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University press.

Aro, T. (2013). Kuuden suuren kaupunkiseudun demografinen kilpailukyky. Muuttoliikkeen määrä ja rakenne suurilla kaupunkiseuduilla 2000-luvulla. Valtiovarainministeriö.

Bel, G. & Warner M. E. (2014). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration* Vol. 93, No. 1, 2015 Pages 52–67.

Bel, G. & Warner M. E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis, *Journal of Economic Policy Reform*, 19:2, 91-115.

Blåka, S. (2017). Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway. Volume 95, Issue 4 Pages 1092-1106.

EU:n palvelusopimusasetus 1370/2007.

Erikoissairaanhoitolaki 1062/1989.

Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, Volume 29, Number 1, pages 47–63.

- Feiock, R. C. (2008). Institutional Collective Action and Local Government Collaboration. Teoksessa O’Leary, R. ja Bingham, L. (toim.) Big Ideas in Collaborative Public Management, M.E. Sharpe Press.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. Florida State University: Urban Affairs Review. Volume 44 Number 3 January 2009.
- Feiock, R. C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. The Policy Studies Journal, Vol. 41, No. 3, 2013.
- Haveri, A. (2004). Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa Majoinen, K., Mäki J. ja Tammi T. (toim.) Seutujohtamisen vaihtoehtot. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015). Kuntalaki: Taustat ja tulkinnat. Helsinki : Talentum 2015.
- Helsingin seudun liikenne (2009). Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän rooli liikkumisen ohjauksessa laajentuvalle pääkaupunkiseudulla, strateginen selvitys. https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/helsingin_seudun_liikenne_kuntayhtymän_rooli_liikkumisen_ohjauksessa_laajentuvalle_pkseudulla.pdf. Viitattu 1.6.2018.
- Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän perussopimus 2018. https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/hsl_perussopimus.pdf. Viitattu 1.6.2018.
- Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän strategia 2018-2021. <https://www.hsl.fi/strategia> Viitattu 22.9.2018.
- Helsingin seudun liikenne: MAL 2019. <https://www.hsl.fi/mal/mal-2019>. Viitattu 22.9.2018.
- Helsingin seudun liikenne (2010). Selvitys kehyskuntien liittymisestä Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymään HSL:een. https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/hsl_julkaisu_17_2010_nettil.pdf. Viitattu 2.6.2018.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2010). Tutkimushaastattelu. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2007). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hirvonen, T. (2002). Seutujen hyväksi – kuntien parhaaksi? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Joukkoliikennelaki 869/2009.
- Järvenpään kaupunginvaltuuston pöytäkirja 4.12.2017. [http://jarvenpaa.cloudnc.fi/fiFI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_4122017/Sopimus_Jarvenpään_kaupungin_ja_HSLn_val\(876\)](http://jarvenpaa.cloudnc.fi/fiFI/Toimielimet/Kaupunginhallitus/Kokous_4122017/Sopimus_Jarvenpään_kaupungin_ja_HSLn_val(876)) Viitattu 14.6.2018.

- Kaila, J., Paavilainen, J., Kojo, R., Penttilä, M. & Karhu, H. (2006). Jätehuollon järjestäminen kunnan näkökulmasta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kalenoja, H., & Liimatainen, H. (2008). Julkisen sektorin mahdollisuudet vaikuttaa liikenteen energiatehokkuuteen liikenne- ja kuljetuspalvelujen tilaajana ja tuottajana. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta.
- Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina: Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki 519/1977.
- Keravan kaupunginvaltuuston pöytäkirja 19.1.2009
http://ktweb.kerava.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil.htm?+elin=KV&pvm=19%2e1%2e2009%2018%3a00 Viitattu 17.5.2018.
- Keravan kaupunginvaltuuston pöytäkirja 10.6.2009
http://ktweb.kerava.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil.htm?+elin=KV&pvm=10%2e6%2e2009%2018%3a00 Viitattu 17.5.2018.
- Kirkkonummen kunnanvaltuuston pöytäkirja 18.12.2008.
- Kirkkonummen kunnanvaltuuston pöytäkirja 25.6.2009.
- Krueger, S. & McGuire, M. (2005). A Transaction Costs Explanation of Interlocal Government Collaboration. Working Group on Interlocal Services Cooperation. Paper 21.
- Kuntalaki 410/2015.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2007). Liikenne 2030 – Suuret haasteet, uudet linjat. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 1/2007. Helsinki: Edita Prima.
- Pauni, M. (toim.) (2011). Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Perusopetuslaki 628/1998.
- Perustuslaki 731/1999.
- Lackey, S. Freshwater, D., & Rupasingha, A. (2002). Factors influencing local government cooperation in rural areas: Evidence from the Tennessee Valley. Economic Development Quarterly, 16(2), 138-154.
- Laki liikenteen palveluista 320/2017.
- Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 829/2009.

- LeRoux, K. & Carr, J. B. (2007). Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan. *Public Works Management & Policy*, 12(1), 344-358.
- Liikennevirasto. (2013). Julkisen liikenteen sanasto. Liikenneviraston oppaita 04/2013. Helsinki 2013.
- Liikennevirasto. (2018). Henkilöliikenteen palveluiden sanasto. Liikenneviraston oppaita 01/2018. Helsinki 2018.
- Lindén, S. (2012). Kuntayhtymä – hallintohimmeli vai omistajan tavoitteiden toteuttaja? Teoksessa Mykkänen, A. (toim.) Kuntayhtymä pelastaa? Kunnallisan kehittämissäätiö. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.
- Malinen, P., Anttiroiko, A., Haahtela T. & Siitonen, P. (2012). Huomispäivän infrastruktuuri. Näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mykkänen, A. (2012). Kuntayhtymä – sylkykuppi, himmeli vai pelastaja? Teoksessa Mykkänen, A. (toim.) Kuntayhtymä pelastaa? Kunnallisan kehittämissäätiö. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Nurmijärven Uutiset 26.4.2017.
<https://www.nurmijarvenuutiset.fi/artikkeli/513128-nurmijarvi-hylkasi-hsl-neuvottelut>
 Viitattu 14.6.2018.
- Nyholm, I. (2008). Keskihoito kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Sipoon kunnanvaltuuston pöytäkirja 3.10.2011.
<https://d1yavoq7szxa42.cloudfront.net/attachment/817466f3-b5c2-4d38-9105-e3d513c642c5.pdf>
 Viitattu 17.12.2017.
- Siuntion kunnanvaltuuston pöytäkirja 30.1.2017.
http://siuntio.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil.htm?+elin=KV&pvm=30%2e1%2e2017%2018%3a30 Viitattu 10.11.2017.
- Sosiaalihuoltolain 1301/2014.
- Sørensen, R. J. (2007). “Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway.” *Public Administration* 85 (4): 1045–1058.
- Tietoa HSL-kuntayhtymästä
<https://www.hsl.fi/hsl-kuntayhtyma> Viitattu 26.10.2017.
- Tolmunen, T. (2016). Viisi minuuttia seuraavaan lähtöön. HSL-alueen joukkoliikenteen historia. Helsinki: Lönnberg Print & Promo Helsinki.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos.). Helsinki: Tammi.

Tuusulan kunnanvaltuuston pöytäkirja 13.2.2017.

http://195.237.116.244/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil.htm?+elin=VALT&pvm=13%2e2%2e2017%2018%3a00 Viitattu 10.11.2017.

Vaismaa, K., Huhta, R., Mäntynen, J., Rantala, T., Jaakola, H., Molino, M. & Airaksinen, S. (2017). JEE: Käyttäjälähtöinen Joukkoliikenne. WSP Finland.

Valtiovarainministeriö. (2017a). Kuntatalousohjelma 2018-2021. Valtiovarainministeriön julkaisu – 19a/2017. Helsinki: Lönnberg Print & Promo.

Valtionvarainministeriö. (2017b). Tulevaisuuden kunta -asiantuntijaryhmän muistio sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista kuntiin. Valtiovarainministeriön julkaisu 11a/2017.

Vammaispalvelulaki 380/1987.

Ylen Uutiset 4.10.2011: Sipoo mukaan Helsingin seudun liikenteeseen

<https://yle.fi/uutiset/3-5432304> Viitattu 17.5.2018.

Ylen Uutiset 30.1.2017

<https://yle.fi/uutiset/3-9432574> Viitattu 17.5.2018.

Ylitalo, K. (2005). Palveluja yhteistyössä – kunnat valintojen edessä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen seudullinen yhteistyö verkostoitumiseen ja työnjakoon perustuvana monitoimijaisena mallina. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Liitteet

Saateviesti

Arvoisa vastaanottaja,

XX (kunnan nimi) liittyi HSL-kuntayhtymään vuonna XX. Haluaisimme nyt kuulla, millaisia odotuksia kunnassanne oli/on HSL-jäsenyydelle ja miten nämä odotukset ovat toteutuneet.

Kyselyn toteuttaa HSL:n toimeksiannosta Sonja Julkunen, joka valmistelelee aiheesta pro gradu -tutkielmaa Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa. Työn ohjaajana toimii kunnallispolitiikan professori Arto Haveri ja se valmistuu kevään 2018 aikana.

Toivomme, että vastaatte kyselyyn, sillä jokainen vastaus on tärkeä. Tutkimuksella voidaan tuottaa HSL:n jäseniksi liittymistä harkitseville kunnille uutta tietoa liittymisprosessin tueksi ja tuoda HSL:n tietoon, miten nykyiset jäsenkunnat näkevät kuntayhtymän jäsenyyden vastanneen odotuksia.

Tästä linkistä pääsette kyselyyn: *linkki*

Vastaattehan kyselyyn xx.xx. mennessä. Vastaukset annetaan nimettömänä ja niitä käsitellään niin, ettei yksittäistä henkilöä ole mahdollista tunnistaa. Aikaa kyselyyn vastaamiseen on hyvä varata noin x minuuttia.

Ystävällisin terveisin,

Tero Anttila
Joukkoliikenneosaston johtaja
HSL

Lomakehaastattelulomake

<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScLsywY0GFphPVcO1Mxyv3PbWtPSSLkaoLwzY4qoaVFDDH3Kg/viewform>

*Pakollinen

Edustamasi kunta: *

Kerava

Kirkkonummi

Sipoo

Siuntio

Tuusula

Roolisi: *

Viran- tai toimenhaltija

Luottamushenkilö

Muu:

Oletko ollut toimessa/virassa/luottamushenkilönä kunnassasi siihen aikaan, kun kuntasi on päättänyt liittyä HSL-jäseneksi? *

Kyllä

En

Kerava, Kirkkonummi ja Sipoo

Kyselyn kunnat on jaoteltu kahteen osaan sen mukaan, kuinka pitkään kyseiset kunnat ovat olleet HSL:n jäseninä. Siuntion ja Tuusulan kuntien edustajille tarkoitetut kysymykset löytyvät alempaa.

Millaisia odotuksia kunnallasi on ollut yhteistyöstä HSL:n kanssa? Miten ne ovat toteutuneet?

Millaisia odotuksia kunnallasi on ollut yhteistyöstä muiden HSL-jäsenkuntien kanssa? Miten ne ovat toteutuneet?

Mitä kuntasi on odottanut saavuttavansa HSL:n jäsenyyden myötä?

Mitä näet koko HSL-alueen saavuttavan HSL-kuntayhtymän myötä?

Kuinka kuntasi erityispiirteet on huomioitu HSL:n toiminnassa?

Oliko kunnallanne erityisiä toiveita, kun päätitte HSL:n jäseneksi liittymisestä? Onko nämä otettu huomioon päätöksenteossa?

Onko HSL vaikuttanut joukkoliikenteen suosioon kunnassasi?

Suosittelisitko mahdollisille uusille jäsenkunnille liittymistä HSL:n jäseneksi? Miksi, miksi et?

Siuntio ja Tuusula

Kyselyn kunnat on jaoteltu kahteen osaan sen mukaan, kuinka pitkään kyseiset kunnat ovat olleet HSL:n jäseninä. Keravan, Kirkkonummen ja Sipoon kuntien edustajille tarkoitetut kysymykset löytyvät ylempää.

Millaisia odotuksia kunnallasi on yhteistyöstä HSL:n kanssa?

Millaisia odotuksia kunnallasi on yhteistyöstä muiden HSL-jäsenkuntien kanssa?

Mitä kuntasi odottaa saavuttavansa HSL:n jäsenyyden myötä?

Mitä näet koko HSL-alueen saavuttavan HSL-kuntayhtymän myötä?

Kuinka kuntasi erityispiirteet on huomioitu HSL:n toiminnassa?

Oliko kunnallanne erityisiä toiveita, kun päätitte HSL:n jäseneksi liittymisestä? Onko toiveitanne kuultu liittymisprosessin aikana?

Suosittelisitko mahdollisille uusille jäsenkunnille liittymistä HSL:n jäseneksi? Miksi, miksi ette?

Vapaa sana

Kommentoi vapaasti, jos jokin asia jäi vielä sanomatta HSL-jäsenyyteen ja siihen liittyviin odotuksiin liittyen.

Teemahaastattelurunko

Liittymispäätökseen liittyvät kysymykset

1. Kuinka pitkään mietitte liittymistä HSL: ään?
2. Kun päätöstä tehtiin, mitä asioita nousi keskusteluissa esille puolesta ja vastaan?
3. Oliko kunnallanne erityisiä toiveita, kun päätitte liittyä HSL:n jäseneksi (esim. kirjattuna valtuuston päätökseen)?
4. Kuinka kuntasi erityispiirteet on huomioitu HSL:n toiminnassa?

Odotukset jäsenyyttä kohtaan

5. Millaisia odotuksenne HSL:ää kohtaan ovat olleet ja miten ne ovat toteutuneet?
6. Millaisia odotuksia kunnallasi oli yhteistyöstä HSL:n kanssa?
7. Millaisia odotuksia kunnallasi oli yhteistyöstä muiden HSL-jäsenkuntien kanssa?
8. Mitä kuntasi odotti saavuttavansa HSL:n jäsenyyden myötä?
9. Mitä näet koko HSL-alueen saavuttavan HSL-kuntayhtymän myötä?
10. Mitkä odotukset ovat täyttyneet erityisen hyvin, mitkä heikommin?

Joukkoliikenne ja HSL

11. Koetteko, että voitte vaikuttaa HSL:n toimintaan riittävästi?
12. Millaista palautetta olette kuulleet päättäjiltä/kuntalaisilta HSL:stä?
13. Onko joukkoliikenteen suosio kasvanut/laskenut/pysynyt ennallaan HSL:n myötä?
14. Suosittelettekko uusille jäsenkunnille liittymistä HSL:n jäseneksi?

Vapaa sana